



# Consideraciones acerca de la PROPUESTA TÉCNICA DE DIÁLOGO RUMBO AL PACTO FISCAL

Carlos Rocabado

Agosto 2016



# ÍNDICE

1. Cronología hasta la presentación de resultados del Censo 2012
2. ¿Qué sucedió desde entonces?
3. El concepto de Pacto Fiscal y la propuesta SEA/MA/MEFP (la forma)
4. Los alcances (de fondo) del Pacto Fiscal y la propuesta SEA/MA/MEFP

# HASTA EL CENSO 2012...

- FAM convoca al PF en 2008, luego de la modificación del reparto del IDH (renta dignidad, conflicto prefecturas) en noviembre 2008
- Viceministerio de Descentralización prepara réplica, pero los cambios institucionales y electorales posponen el PF hasta la aprobación de la LMAD
- CPE se aprueba en 2009, se crea el MA
- LMAD se aprueba en 2010: complicada negociación incluye disposición transitoria para la elaboración del PF
- Censo nacional de población y vivienda se realiza en 2012
- Pacto Fiscal es una lucha de varios años

## ...DESDE 2014

- Resultados oficiales del CNPV se publican en julio de 2014
- Propuesta técnica SEA-MA-MEFP se socializa en febrero 2015
- Desde la LMAD, el CNA no fue convocado durante cuatro años y medio, hasta febrero 2015
- MEFP accedió a participar
- A agosto de 2016 no se ha concretado el paso 1 de los 5 previstos
- Las propuestas de contenidos del PF han proveniendo sobre todo desde Fundaciones y ONG
- Santa Cruz es la única entidad subnacional con propuesta concreta

# PROPUESTAS (LISTA NO EXHAUSTIVA)

- FAM (2009) Pacto Fiscal – Propuesta de la FAM-Bolivia. La Paz: PADEP/GTZ-FAM.
- Revollo, J. (2011). Lineamientos de un Pacto Fiscal. Problemas y opciones de política. Santa Cruz: KAS-GADSCZ.
- Rocabado, C. (2013) Desafíos para la constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia. CEDLA.
- Comité Pro Santa Cruz (2013) Propuesta de Pacto Fiscal para Bolivia.
- Gutiérrez, W. (2013) Pacto Fiscal: Un instrumento para la concertación entre la sociedad civil y el Estado. Fundación Jubileo.
- (2013a) Coloquios económicos N° 27 “Pacto Fiscal”. La Paz: Fundación Milenio.
- (2013b) Pacto Fiscal. Una oportunidad para la reforma de la Gestión Pública. KAS.
- (2015) Llaves para la autonomía. Reflexiones sobre Pacto Fiscal. GAMLpz.

# PACTO FISCAL EN LA AGENDA INTERNACIONAL

- El concepto original de PF ha sido superado
- En un principio se pensó, a nivel regional, la idea de un pacto fiscal con objetivos de estabilización económica
- Nos adentramos ahora en escenarios de descentralización y coordinación
- El propio modelo de Estado llama a un cambio en la institucionalidad de la negociación intergubernamental:
  - Antes: presiones, bilateralismo, escenarios ad-hoc, Congreso como escenario

# PACTO FISCAL EN LA AGENDA NACIONAL

Propuesta SEA-MA-MEFP de febrero 2015:

1. *Preparación.* Aspectos administrativos, logísticos y de coordinación interinstitucional a partir del CNA
2. *Socialización.* Brindar información a actores institucionales, sociales, sobre características del PF y estado de las finanzas territoriales
3. *Priorización.* Actores priorizan objetivos y acciones de estado plasmadas en agendas territoriales productivas y sociales
4. *Asignación e inversión efectiva.* Evaluación de capacidades subnacionales
5. *Análisis de fuentes de recursos.* “Diagnóstico sobre las fuentes de recursos y la normativa que regula su utilización”

Forma

Fondo

# DEBATE:

## LA FORMA DEL PF

### *1. ¿Cómo se ha configurado el CNA?*

- El nivel central cuenta con 6 miembros, el nivel departamental con 9, el nivel municipal con 5, las autonomías indígenas con 5 y la autonomía regional con 1
- Con la conformación actual, la representación municipal, y sobre todo de los municipios capitales de departamento que representan alrededor de 2/3 de la población boliviana, carece de peso
- Solo hay una autonomía indígena con estatutos aprobados, estas autonomías tienen un 1/5 del peso del CNA



# DEBATE:

## LA FORMA DEL PF

### *2. Mecanismos de aprobación*

- Un problema fundamental para la aprobación del PF es que las decisiones del CNA se adoptan por consenso y no por algún tipo mayoría
- El consenso podría necesitar que las voces opositores no participen
- La reforma de la modalidad de aprobación necesita de dos tercios de los miembros, es decir 18 de 26, según el propio reglamento del CNA

# DEBATE: LA FORMA DEL PF

## *3. Comisión del pacto fiscal*

- 2 servidores públicos por MA, MEFP, Presidencia, Planificación del desarrollo, Vicepresidencia, SEA, INE. Total = 14
- 2 por cada tipo de autonomía (municipios, AIOC, regional, dptal). Total = 8
- Los pesos se dan la vuelta, en el CNA el nivel central tiene 6/26; en la Comisión de Pacto Fiscal, 14/22

# DEBATE: LA FORMA DEL PF

## *4. Participación de la sociedad civil*

- La propuesta SEA-MA-MEFP toma a la sociedad civil como un receptor pasivo de información (paso 2 de 5)
- Comisión de PF quiere parametrizar las demandas de la sociedad civil
- El miércoles 31 se aprueba el reglamento de PF, por lo que la sociedad civil tendrá que optar por la vía departamental
- Proponen canalización de propuestas por la vía municipal, pero la participación de La Paz o El Alto es inexistente

# DEBATE: LA FORMA DEL PF

## *5. Agenda supeditada al calendario electoral*

- El paso 1 de la propuesta del nivel central va a tomar dos años en realizarse (Falta aprobación de documentos!)
- No hay que descartar que los pasos 2 a 5 puedan tomar plazos también largos y que el PF no logre concretarse antes de la campaña electoral de 2019
- Variables:
  - ¿nuevo referendo de reelección?
  - Pérdida de control oficialista a nivel subnacional
- El reglamento debe definir los plazos de cada uno de los 4 pasos restantes

# DEBATE:

## LA FORMA DEL PF

### *6. Agenda supeditada al contexto macroeconómico*

- Un PF muy extendido puede también alargarse a mediano plazo y ser influenciado por contextos macro e internacionales distintos
- 1er escenario. Una mayor deterioración de las finanzas públicas, donde los niveles subnacionales sientan más presión sobre sus cuentas
  - Posibilidad: Más presión para reajustes
- 2do escenario. Rebote de los ingresos públicos que vuelva a poner a la distribución de la renta fiscal
  - Posibilidad: 'Ya no es necesario hablar sobre redistribución de recursos'

# DEBATE:

## LA FORMA DEL PF

### 6. *¿El PF se aplica? ¿pervive?*

- ¿Luego qué?
  - Los acuerdos intergubernamentales necesitan ratificación por parte de las asambleas
  - Riesgo de una segunda negociación en la ALP o ‘ajustes’ (Dialogo 2000)
- Seguimiento
  - ¿Quién controla el seguimiento a los acuerdos? ¿Hay incentivos a no respetarlos?
- Periodicidad
  - Va a ser una experiencia única,? se convoca a un nuevo PF en un tiempo determinado? se convoca al siguiente PF cuándo la mayoría lo decida?

# DEBATE: ALCANCE DEL PF ('EL FONDO')

## *1. Circunscripción a planes nacionales y Agenda 2025*

- La propuesta SEA-MA-MEFP insiste en una “agenda productiva y social orientada al cumplimiento de metas del Estado Plurinacional” (6x)
- Paso 3 “priorizar agendas” es fijar metas básicamente
- Una propuesta de cambio competencial debe tomar en cuenta que tanto la Agenda 2025 como el PDES 2016-2020 pueden limitar el alcance de las reformas deseadas
- El mismo SPIE de 2016 debería ser puesto en cuestionamiento
- Las entidades subnacionales pueden terminar como operadoras del plan nacional

# DEBATE:

## ALCANCE DEL PF ('EL FONDO')

### *2. Gastos primero, ¿pero hasta dónde?*

- Una propuesta de cambio competencial debe tomar en cuenta que el régimen competencial constitucional pueden limitar el alcance de las reformas deseadas
- Costeo competencial, asimetría competencial, dejados de lado
- Ministerio de Autonomías (2013). Agenda Patriótica 2025 ¿Quién hace qué? Serie “Autonomías para la gente”, N° 6.
- Riesgo de limitarse a la propuesta de mejoras de capacidades institucionales (art. 35 regl.)
- Ya hay una línea de base de capacidades, ¿trabajo hecho?



# DEBATE: ALCANCE DEL PF ('EL FONDO')

## 3. Recursos: hidrocarburos vs. coparticipación

- Un paso 4 con pocos cambios en las competencias de las entidades subnacionales puede validar el *statu quo* de los ingresos
- Se quiere supeditar el paso 5 a la aprobación de Estatutos dptales y al cumplimiento de etapas anteriores
- De todas maneras es esencial discutir las fuentes de ingresos (y no el nivel de los mismos)
  - Debate sobre deuda pública no es la alternativa
  - Coparticipación para acabar con el modelo de 1994-5

# DEBATE:

## ALCANCE DEL PF ('EL FONDO')

### *4. Alcance legal de las reformas*

- Punto máximo posible: reforma constitucional
  - No se reformó para la justicia, ¿por qué lo haría para el PF?
- Punto intermedio: conjunto de leyes
  - Reglamento solo habla de normas económica-financieras, y las competenciales?
- Cambios en disposiciones menores no equivalen un pacto

# DEBATE:

## ALCANCE DEL PF ('EL FONDO')

### *5. Balance de ganadores y perdedores*

- El alcance territorial de una propuesta de PF deberá hilar fino entre las dimensiones horizontal (entre municipios, entre departamentos) y vertical (entre niveles de gobierno)
- Dimensión política: distintos partidos con distintos alcances, hegemonía política
- Imposibilidad del “todos ganan”



Gracias!

rocabadoc@gmail.com