Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones, Seminarios y Tesis
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

Distribución de recursos del Estado entre los gobiernos, conforme con la Constitución y los derechos humanos en Bolivia

Distribution of State resources between governments, in accordance with the Constitution and human rights in Bolivia

Carlos Bellott López[1]

Recibido el 21 de abril de 2025
Aprobado el 4 de junio de 2025

RESUMEN

Los recursos del Estado en Bolivia actualmente se distribuyen entre los gobiernos por cantidad poblacional, según los datos del Censo de Población y Vivienda. No obstante, esa forma es incompatible con la doctrina de los derechos humanos —dado que no ayuda en la igualdad social al concentrar los recursos en las zonas donde hay mayor desarrollo— y es inconstitucional —ya que la Constitución boliviana manda a que la distribución sea por necesidades de desarrollo, por carga de competencias asignadas y por capacidad de recaudación. El primer criterio es para la inversión, con base en los datos situacionales del Censo y otros datos estadísticos y; el segundo, sobre todo, para el funcionamiento institucional con base en un análisis de costeo competencial.

Palabras clave: Financiamiento público, política fiscal, pacto fiscal, distribución de recursos del Estado, equidad fiscal.

ABSTRACT

State resources in Bolivia are currently distributed among governments based on population, according to data from the Population and Housing Census. However, this approach is incompatible with human rights doctrine —given it does not contribute to social equality by concentrating resources in areas with greater development— and it is also unconstitutional —given that the bolivian Constitution mandates distribution based on development needs, assigned responsibilities, and revenue collection capacity. The first criterion is primarily for investment and is based on situational data from the Census

1 Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social (UCB), con diplomados en Derecho Administrativo (EGPP), en Gobernabilidad y Gerencia Política (Univalle y TGWU), en Sistema Electorales (UAGRM), en Gestión Pública Intercultural y Autonomía Indígena Originario Campesino (EGPP), en Investigación (UMSS) y en Educación Superior (UMSS), con Especialidad en Técnica Legislativa (UCLM, España) y estudios de maestría en Derecho Constitucional (UMSS) y en Gobernanza y Políticas Públicas (CESU-UMSS). Actualmente es investigador asociado del CESU-UMSS. **ORCID:** 0000-0002-9115-3963.

and other statistical data, while the second is primarily for institutional functioning, based on a competency based costing analysis.

Keywords: Public financing, fiscal policy, fiscal pact, distribution of state resources, fiscal equity.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la distribución de los recursos financieros generados por el Estado, entre sus diferentes escalas de gobierno, a partir del criterio establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) boliviana de 2009. Para ello, se parte de un marco conceptual de referencia, seguido de una revisión de los antecedentes normativos de la actual forma de distribución. Posteriormente, se examina lo que la Constitución vigente manda al respecto y luego evaluar su aplicación. Finalmente, se hace una propuesta compatible con esa norma suprema, para cerrar con las conclusiones y recomendaciones.

Este trabajo es el resultado de una investigación jurídica aplicada de carácter cualitativo, sustentado en el método exegético analítico, de profundidad explicativa. La revisión se centra en el análisis de la norma constitucional, profundizando su significado en función de una interpretación basada en el principio de unidad de la Constitución.

2. BASES CONCEPTUALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Antes de ingresar en el tema, en este primer acápite se hace una breve consideración conceptual, con el propósito de que ayude en la comprensión del desarrollo del documento.

2.1. GOBIERNO PÚBLICO, GESTIÓN PÚBLICA Y CALIDAD DE VIDA

Las comunidades requieren que se trabaje en la conservación o mejora de la calidad de vida de todas las personas y de los ecosistemas naturales. Cuando las comunidades no son muy numerosas, podrían hacerse cargo ellas mismas. Pero, aun así, requieren de alguien que las organice. Cuando la población crece hasta llegar a ser integrada por miles y hasta millones, se hace inviable que la misma gente se responsabilice de lo mencionado. Y no hace falta únicamente un organizador, sino un equipo de delegados. Para eso, este equipo debe identificar los problemas (necesidades) de la comunidad, definir acciones, ejecutarlas y luego verificar que hayan solucionado los problemas identificados inicialmente. A ese equipo se lo denomina gobierno y, a ese proceso, gestión pública, cuyo objeto es la calidad de vida en el ámbito del territorio que se gobierna.

Así, un proceso de gestión pública implica: 1) el diagnóstico situacional que consiste en el recojo de datos y su análisis para la identificación de problemas; 2) la planificación pública que implica definir las acciones más eficaces posibles

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

para solucionar esos problemas en una determinada medida (objetivos/metas) definida con base en el presupuesto y el tiempo con que se cuenta; 3) ejecutar esas acciones, que consiste en construir obras, prestar servicios, dotar determinados bienes, alimentos, materiales y recursos, ejercer la función de control regulatorio, entre otras y, finalmente; 4) evaluar la medida en que se logró solucionar los problemas identificados (Bellott, 2020). Para que un gobierno trabaje en todo eso, se requiere de recursos humanos, logísticos y financieros, lo cual necesita de financiamiento. Para esto, la gente de la comunidad o sociedad hace un aporte de su actividad y capacidad económica, a lo que se denomina tributos (impuestos y aportes especiales), habiendo además otras fuentes y formas de financiamiento como las tasas, las patentes, el crédito público y la explotación de recursos naturales, entre otras.

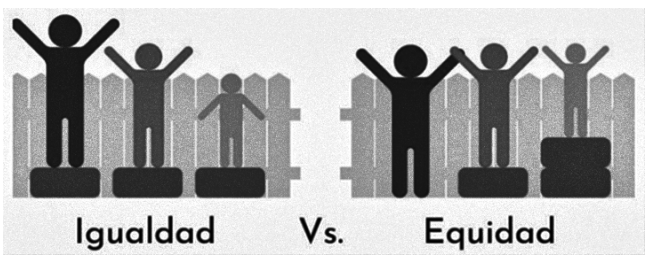
En cuanto al diseño institucional del gobierno, mientras más extenso es el territorio que se gobierna, se hace más difícil atender los problemas de todos, por lo que se hace necesario descentralizarlo territorialmente. En muchos casos, como en Bolivia, esa descentralización llega a conformar gobiernos subnacionales (descentralización política), para lo cual se hace necesario crear unidades territoriales para implementar un gobierno en cada una. La forma de establecer claridad en los límites de lo que cada escala o nivel de gobierno se hace cargo, es la distribución de competencias. Es el caso de Bolivia, donde existen cuatro escalas de gobierno (central, departamental, regional y local) y 354 gobiernos territoriales: uno central, nueve departamentales, uno regional, 335 municipales y ocho indígenas. Esas competencias se diferencian entre cuatro tipos: privativas, concurrentes, compartidas y exclusivas (Bolivia, MEyFP 2025: 7; CPE, 2009: arts. 297-304).

2.2. LA IGUALDAD Y SU DIFERENCIA CON LA EQUIDAD

La equidad no es sinónimo de igualdad, sino un método para alcanzarla. Consiste en asignar los recursos, desarrollar las acciones y establecer la representación en proporción de las necesidades. Esto es lo que se conoce como medidas o acciones afirmativas o positivas (Bolivia, Ley 045 de 2010: arts. 2.c y 5.k; SCP 79/2015: FJ III.2.2).

Figura 1

Equidad en la distribución para lograr la igualdad



(Fuente: Lifeder, 2024)

En toda sociedad, existen grupos poblacionales en mayor desventaja social que los demás. La priorización de acciones requiere de preferencia financiera y presupuestaria. Si ciertos sectores de la población ya cuentan con servicios básicos, como el agua potable, mientras que otros aún carecen de ellos, la inversión pública debe priorizar a estos últimos con el fin de garantizar su accesibilidad. De esa manera se logra la igualdad social y la vida digna para todos.

2.3. DATOS QUE GENERA EL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

El Censo Nacional de Población y Vivienda, conforme manifiesta el mismo Instituto Nacional de Estadísticas (INE), genera datos sobre 1) cuántas personas existen actualmente en el territorio boliviano, 2) cómo están distribuidas territorialmente esas personas y 3) en qué condiciones de calidad de vida se encuentran en la actualidad esas personas en esos lugares (Bolivia, INE 2024: 17).

2.4. LA POLÍTICA FISCAL, EL FINANCIAMIENTO Y EL PRESUPUESTO

La política fiscal es la política de Estado (ley o leyes) que establece los lineamientos relacionados con los recursos del Estado, en especial con los financieros. Está integrada por tres elementos: 1) la política de recaudación de recursos; 2) la política de distribución de recursos; y 3) la política de uso adecuado y eficiente de esos recursos en la conservación o mejora de la calidad de vida en el territorio. La política fiscal es uno de los ejes de la política económica de un Estado o país (Cárdenas y Vargas, 2015: 338-339; Bolivia, CPE de 2009: arts. 321-325).

Se debe diferenciar el financiamiento del presupuesto. Este último es el resultado de la estimación del costo de cada una de las acciones contempladas en un plan, más la estimación del costo de funcionamiento del gobierno o institución a cargo. El financiamiento, en cambio, implica las fuentes de donde proviene el dinero que se usará en la gestión pública a cargo de los gobiernos y entidades del Estado.

2.5. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los recursos que el Estado obtiene a partir de los tributos de la ciudadanía y de otras fuentes, como la extracción y comercialización de recursos naturales, tienen como finalidad financiar las acciones orientadas a la calidad de vida en todo el territorio. Es decir, para financiar la gestión pública (Bolivia, CPE 2009: art. 9). Siendo que no es un solo gobierno el responsable de trabajar en eso, sino las cuatro escalas de gobierno (central, departamental, regional y local), cada cual según las competencias que le hayan sido asignadas por la Constitución y con los órganos de gobiernos definidos, el dinero del Estado debe ser para financiar la gestión pública desde esa institucionalidad compuesta y en proporción de las responsabilidades repartidas.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

3. CRITERIO PRECONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE GOBIERNOS

La Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994, al momento de establecer la descentralización política municipal, estableció a su vez la asignación de recursos para el financiamiento de la gestión pública desde los gobiernos municipales, además de asignar algunos dominios tributarios para que también generen sus propios ingresos (impuesto a la tenencia de bienes inmuebles y vehículos automotores y otros). Para esa asignación de recursos, fijó el "principio de distribución igualitaria por habitante" (art. 2.c) como criterio de reparto. Es decir, la forma per cápita o por número de habitantes distribuidos en los municipios del país:

> La coparticipación tributaria señalada en el art. anterior se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo con el número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren (Bolivia, ext. Ley 1551: art. 21).

La asignación del dinero que debía distribuirse de esa manera entre los gobiernos municipales fue el 20 % de los recursos financieros provenientes de los Impuestos Nacionales —al que lo denominó de "coparticipación tributaria"— y el 5 % entre las universidades autónomas del país (Bolivia, ext. Ley 1551: art. 20).

4. MANDATO CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE GOBIERNOS

Años más tarde, durante el trabajo de la Asamblea Constituyente (2006-2007) se cuestionó tal criterio. Una distribución de recursos basado únicamente en la cantidad poblacional no llega a solucionar los problemas de calidad de vida de la población, sino que tiende a fomentar el despilfarro de recursos. Donde hay mayor cantidad de gente y se tiene resuelta gran parte de los problemas urbanos, se asigna mayor cantidad de recursos. Cuando no se tiene en que más invertir, se suele usar el dinero en acciones innecesarias, como la construcción de arcos de identificación y de bienvenida al barrio, el cambio de tipo de flores de las plazas, la compra de equipos de sonido, entre otras. Por esta razón, en lugar de la forma per cápita, se propuso la distribución de recursos por necesidades de desarrollo. Asimismo, al momento de discutir el nuevo modelo de descentralización y la creación de las tres nuevas autonomías, además de la municipal ya existente, se incluyó una nueva distribución de competencias exclusivas, aparte de unas compartidas y otras concurrentes. A la par de esto, se tuvo que analizar y dar una solución al problema de su financiamiento, ya que no se podía descentralizar el aparato institucional del Estado sin garantizar el costeo de su funcionamiento. Así, se acordó establecer la proporcionalidad de la distribución de recursos con la distribución competencial, además del mencionado criterio de necesidades. Finalmente, se consideró que no todos los territorios tienen la misma cantidad de bienes inmuebles y vínculos de los cuales cobrar impuestos, razón por la que se acordó considerar también este aspecto. En resultado de esos acuerdos al

respecto de la distribución de recursos, la redacción del texto constitucional los contempló en los acápites correspondientes, superándose de esa manera la forma de distribución per cápita de la Ley de Participación Popular.

En resultado, actualmente la CPE de 2009 establece tres criterios para la distribución de recursos financieros del Estado: 1) La distribución de recursos por necesidades de desarrollo, 2) la distribución de recursos proporcional a la distribución competencial entre gobiernos y 3) la consideración de la capacidad recaudatoria de los gobiernos en la distribución de los recursos financieros.

4.1. MANDATO CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR NECESIDADES DE DESARROLLO

La CPE establece que una de las funciones del Estado en la economía es "promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones" (art. 316.7). En complemento, manda que, "para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana" tiene tres de sus seis propósitos: 1) "La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos"; 2) "La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos", y 3) "La reducción de las desigualdades regionales" (CPE, art. 313.2-4). Finalmente, dice que el Estado debe regular "el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa" (CPE, art. 330.I).

Los valores, principios y derechos son la parte dogmática de la Constitución o de una ley y existen por una razón útil: se constituyen en pautas de interpretación del desarrollo de la norma, en el caso de la Constitución, de su contenido orgánico y especial. En eso, la Constitución dice que "el Estado se sustenta en los valores de […] inclusión, dignidad, […] solidaridad, […] equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social […], bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien" (art. 8.II). Esto último implica que la finalidad es el vivir bien, es decir, la calidad de vida de todas las y los bolivianos (bienestar común) en equilibrio con la naturaleza. En ese sentido, la Constitución estipula que "el Estado tiene como máximo valor al ser humano" y seguidamente da al Estado el mandato de asegurar "el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo" (art. 306.V). Asimismo, entre los principios que rigen la organización territorial y a gobiernos autónomos están: "la […] solidaridad, equidad, bien común, […] provisión de recursos económicos […], en los términos establecidos en esta Constitución" (CPE, art. 270).

En desarrollo de esos mandatos constitucionales respecto de la aplicación del criterio de equidad, es decir, de la proporcionalidad con las necesidades de calidad de vida, y, dado que la Constitución manda a que sea la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031) la que regule "[…] el régimen económico financiero, y la

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas" (Bolivia, CPE de 2009: art. 271.I), esa Ley establece que "los criterios para la distribución territorial equitativa, además de la población, deben considerar variables que reflejen las necesidades diferenciadas para la prestación de los servicios públicos de las entidades territoriales autónomas en el marco de las respectivas competencias" (art. 111.III). Lo propio establece para "la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales", cuando dice que:

> deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones, en cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos en los numerales 3 y 4 del artículo 313, el numeral 7, artículo 316 y el parágrafo V del artículo 306 de la Constitución Política del Estado (Bolivia, Ley 031 de 2010: art. 111.I).

4.2. MANDATO CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN PROPORCIÓN A LA CARGA DE COMPETENCIAS ASIGNADAS A LOS GOBIERNOS

Respecto del criterio de distribución de recursos proporcional con la carga asignada de competencias a las diferentes escalas territoriales de gobierno, la Constitución manda lo siguiente: "Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio" (Bolivia, CPE de 2009: art. 305). Este mandato establece tal criterio para los dos siguientes casos:

4.2.1. PARA EL CASO DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS

Conforme al precedente constitucional fundante al respecto, existen dos tipos de asignación competencial: 1) la primaria y 2) la secundaria. La primaria es la asignada por la propia Constitución y, la secundaria, la asignada por la ley del Gobierno central en aplicación de la cláusula residual prevista en el art. 297.II de la Constitución y el art. 72 de la Ley 031. En ese entendido, el mandato constitucional citado implica que toda asignación primaria y secundaria de competencia debe estar acompañada de un porcentaje de recursos de alguna fuente para garantizar su ejercicio. Dado que las competencias asignadas por la Constitución deben contar con esa fuente sostenida de financiamiento, implica replantear el diseño de distribución de los recursos del Estado entre tres de las cuatro escalas territoriales de gobierno (no incluye la regional). Asimismo, cada vez que el Gobierno central asigne una nueva competencia a algún/os gobierno/s subnacional/es, tal ley debe establecer un porcentaje de una fuente de financiamiento. No hacerlo, implica un vicio de inconstitucionalidad por tal omisión legislativa.

4.2.2. PARA EL CASO DE TRANSFERENCIA Y DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La transferencia y delegación de competencias son mecanismos de movilidad competencial. Es decir, aquello que permite a un gobierno, sea cual sea, traspasar una o algunas de sus competencias exclusivas a otra escala de gobierno. Si bien el mandato constitucional respecto del financiamiento de las competencias transferidas no incluye la delegación competencial, la Ley 031 hizo un desarrollo complementario a ese mandato, diferenciando la transferencia competencial de la delegación, para hacer de la primera irreversible y la segunda reversible. Por eso la primera se hace mediante ley (de emisión y de recepción) y la segunda mediante convenio intergubernativo. Así se entiende que tanto la transferencia como la delegación competencial deben estar acompañadas de los recursos para su financiamiento, incluyendo "la infraestructura, equipamiento y los instrumentos técnicos y metodológicos que se hayan estado empleando para ello, así como la capacitación de personal y transmisión del conocimiento que forman parte de su ejercicio" (Bolivia, Ley 031 de 2010: arts. 74-77).

Combinando ambos criterios, por necesidades de desarrollo y por carga competencial, la Ley 031, entre los lineamientos que rigen "la administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas", establece el de la "equidad con solidaridad entre todas las autonomías, a través de la implementación concertada de mecanismos que contribuyan a la distribución más equitativa de los recursos disponibles para el financiamiento de sus competencias" (art. 102.3).

Por último, luego de todo lo anterior y de forma contradictoria, la misma Ley (031) establece que los ingresos que ella "asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en los artículos 299 al 304 de la Constitución Política del Estado" (art. 64.II). Esto pareciera que pretende dar solución a la ausencia de la asignación de recursos para el ejercicio de las competencias de los gobiernos subnacionales. No obstante, en función del principio de unidad de la ley, eso se debe entender como algo transitorio, dado que esa misma ley establece mecanismos para una nueva política de distribución de recursos.

4.3. PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CAPACIDAD RECAUDATORIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

La Constitución boliviana establece la "capacidad recaudatoria" como uno de los principios de la política fiscal, además de la igualdad, la progresividad, la proporcionalidad y la universalidad, entre otros (art. 323.I). Siendo la distribución de recursos parte de la política fiscal, tales principios aplican en esto, además del ámbito de las recaudaciones y del uso de los recursos.

La "capacidad recaudatoria" implica que se debe considerar la diferencia entre las unidades territoriales donde su gobierno tiene de donde recaudar ingresos propios, de aquellos donde no. Por ejemplo, los gobiernos municipales urbanos tienen gran potencial de recaudación de los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y de vehículos motorizados terrestres, a diferencia de los rurales que carecen de tal potencial.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

4.4. POLÍTICA TRANSITORIA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Dada la complejidad de la aplicación de la nueva política de distribución de recursos prevista en la Constitución boliviana de 2009, al momento de abrogar la Ley 1551 de Participación Popular mediante la Ley Marco 031 de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" de 2010, esta estableció la aplicación transitoria (temporal) del mismo porcentaje y fuente que la Ley 1551 (art. 20) para la distribución de recursos entre los gobiernos municipales, pero incluyendo a las autonomías indígenas, de la siguiente manera:

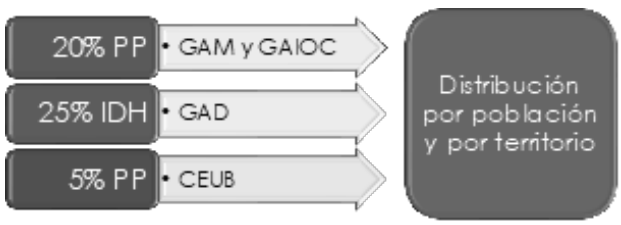
> Para el financiamiento de sus competencias y de acuerdo a lo señalado en la presente Ley y disposiciones legales en vigencia, las entidades territoriales autónomas municipales y las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas, percibirán las transferencias del nivel central del Estado por coparticipación tributaria, equivalentes al veinte por ciento (20%) de la recaudación en efectivo de los siguientes tributos: el Impuesto al Valor Agregado, el Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, el Impuesto a las Transacciones, el Impuesto a los Consumos Específicos, el Gravamen Aduanero, el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y el Impuesto a las Salidas al Exterior (Bolivia, Ley 031 de 2010: Disp. Trans. 3ra.I).

Asimismo, estableció el mismo criterio de distribución previsto en el art. 21 de la Ley 1551, el per cápita, de la siguiente manera:

> Las transferencias por coparticipación tributaria señaladas en el Parágrafo anterior se distribuirán de acuerdo con el número de habitantes de la jurisdicción de la entidad territorial autónoma, en función a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (Ley 031: Disp. Trans. 3ra.II).

En función de esa transitoriedad, tras los resultados del Censo 2012, en 2013 el Gobierno central reprodujo la distribución de recursos de forma per cápita (por cantidad poblacional), mediante el Decreto Supremo 1672 del 31 de julio de 2013.

Figura 2
Distribución transitoria de los recursos



(Figura: Elaboración propia, con base en Ley 031 y DS 1672)

4.5. MANDATO PARA EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

La Ley Marco de Autonomías en 2010 también estableció determinados mandatos transitorios para iniciar el proceso de implementación de la nueva política de distribución de los recursos financieros entre los gobiernos del país, iniciando por la discusión al respecto, hasta llegar a un acuerdo nacional. Dado que se trata de la política fiscal (recaudación, distribución y uso adecuado de los recursos), a la finalidad de ese proceso se lo denominó pacto fiscal, lo que significa básicamente "acuerdo nacional sobre la nueva política fiscal".

Dado que la Ley 031 creó una entidad encargada del apoyo técnico al funcionamiento de la descentralización institucional del Estado, a la que denominó Servicio Estatal de Autonomías (SEA), así como un espacio de coordinación política entre las cuatro escalas de gobierno que, además, funciona como directorio del SEA, encargó a estas instancias la dirección del proceso de discusión y acuerdo nacional de la nueva forma de distribución de recursos. Para eso, le asignó las siguientes atribuciones al SEA, además de otras:

> 1) Proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas, que deberán ser puestas a consideración de las instancias correspondientes. 2) Emitir informe técnico sobre las iniciativas referidas a mecanismos y criterios para la distribución de recursos que afecten a las entidades territoriales autónomas (Bolivia, Ley 031 de 2010: art. 129.II).

Así, con las atribuciones definidas, la Ley estableció el mandato para trabajar en la nueva política fiscal:

> El SEA en coordinación con el Ministerio de Autonomías [hoy viceministerio] y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, elaborarán una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado. La propuesta deberá apegarse a los principios, garantías, derechos y obligaciones establecidas en la Constitución Política del Estado, considerando también las necesidades económicas y sociales diferenciadas entre departamentos (Ley 031: Disp. Trans. 17ma.I).

Como plazo para ello, estableció lo siguiente:

> En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden. (Ley 031: Disp. Trans. 17ma.II).

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

Al no cumplirse este mandato, el entonces gobernador de Santa Cruz Rubén Costas presentó en 2014 una acción de cumplimiento que, aunque haya sido rechazada por la justicia constitucional (La Razón, 26/04/2024), presionó al Gobierno central para realizarlo. Así, entre el 2016 y el 2017 se discutió el tema, aunque de forma sesgada. Según un entrevistado clave, el entonces gabinete presidencial del país no estuvo de acuerdo con que se realice una nueva distribución de recursos entre las cuatro escalas de gobierno, sino que decidió mantener la forma preconstitucional. Es decir, la de la Ley de Participación Popular. El razonamiento al parecer fue político, ya que, según el entrevistado, en las discusiones del gabinete de ministros se dijo que, en un eventual reparto de recursos, los ejecutivos de los gobiernos subnacionales entregarían solos las obras y, al no tener qué entregar el presidente, se generaría la sensación de que este ya no lleva obras a los diferentes poblados del territorio nacional, lo cual debilitaría su popularidad (entrevista a exministro “Y”, 11/2024).

Por lo que se vio después, bajo esa “línea política”, el SEA al parecer trabajó en tergiversar el sentido del pacto fiscal. Redirigió la discusión hacia aspectos como el potenciamiento de las recaudaciones de los gobiernos autónomos, la transparencia y otros no relacionados con la distribución de recursos. Finalmente, el proceso se cerró sin un resultado sobre una nueva política de distribución de recursos. El argumento usado fue que se cumplió con el mandato de la Ley Marco 031, ya que ella únicamente manda a que se presente una “propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales” ante el Consejo Nacional de Autonomías, lo cual supuestamente se hizo. No obstante, el mandato también dice que eso debía ser con la finalidad “de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden”. Esto no se cumplió.

La finalidad de ese mandato fue que durante el proceso intercensal 2012-2022 se logre ese acuerdo sobre la nueva distribución de recursos para su aprobación mediante ley, luego del Censo siguiente. Es decir, inmediatamente después del retrasado Censo 2024.

En conclusión, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización mandó a que, en el periodo intercensal 2012-2024, los gobiernos del Estado con la participación de la sociedad civil, lleguen a un acuerdo nacional sobre la nueva distribución de recursos con base en los criterios que manda la Constitución Política del Estado.

5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS

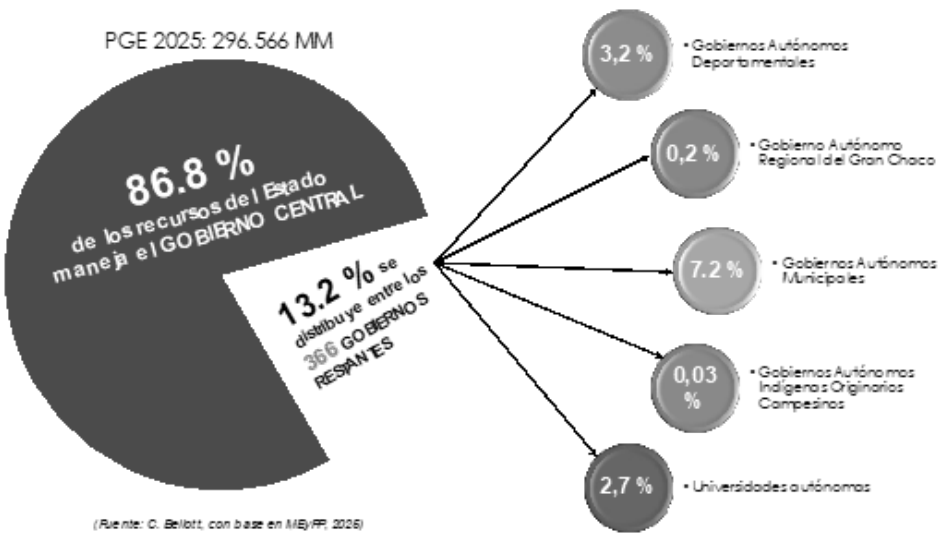
En función de las referencias constitucionales, legales e históricas revisadas, a continuación, se evalúa la situación actual de la decisión gubernamental sobre la distribución de recursos financieros a los gobiernos subnacionales para, luego, establecer la forma en que se debería realizar para su compatibilidad con la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

5.1. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE RECURSOS POS-CENSO 2024 A LOS GOBIERNOS

El 23 de marzo de 2024 el INE realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda 2024 en Bolivia, mediante la aplicación de una encuesta vivienda por vivienda, trabajo que, en algunos territorios alejados se extendió hasta el 25 de marzo. Posteriormente, tras cinco meses de procesamiento y sistematización de los datos obtenidos, el 29 de agosto de 2024 el INE emitió los datos oficiales del Censo 2024 sobre la cantidad poblacional tanto de Bolivia como de la distribuida entre sus unidades territoriales (Resolución Administrativa INE/DGE/N° 237/2024), realizando a su vez la primera presentación oficial y pública de tales datos.

Asimismo, dado que el Decreto Supremo (DS) que establece la estructura del Órgano Ejecutivo, asigna la atribución para "Efectuar el cálculo de los factores de distribución para la asignación de recursos de coparticipación tributaria, en el marco de la normativa vigente", al Viceministerio de Autonomías (Bolivia, DS 4857 de 2023: art. 25.u), además de una atribución común para "refrendar las resoluciones ministeriales relativas a los asuntos de su competencia y emitir las resoluciones administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones" (DS 4857: art. 15.I.j). Tal Viceministerio, dependiente del Ministerio de la Presidencia, aprobó "el cálculo de los factores de distribución para la asignación de recursos de coparticipación tributaria" con base en los datos del Censo 2024 emitido por el INE, mediante la Resolución Administrativa N° 014/2024 en la misma fecha (29 de agosto), para luego remitirla al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para que este, en función de ese cálculo, efectivice la distribución per cápita y genere los nuevos techos presupuestarios para todos los gobiernos y entidades públicas del país.

Figura 3
Actual distribución de recursos



(Fuente: Elaboración propia, con base en MEyFP 2025: 29 y 61)

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

5.2. INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS POS-CENSO 2024

Esa distribución de recursos, aplicando la regla per cápita de la Ley de Participación Popular, si bien en 2013 fue legal debido a la transitoriedad establecida por la Ley Marco 031 en tanto se implemente la nueva forma prevista por la Constitución, en 2024 se constituye en una distribución inconstitucional. Esto, porque, conforme con el principio de proporcionalidad aplicada a los plazos, la transitoriedad no puede ser indefinida. Han pasado casi tres periodos de gobierno y un periodo intercensal. Quince años desde julio de 2010, año en que se estableció esa transitoriedad mediante la Ley Marco 031. El Gobierno tomó esa decisión sin siquiera hacer referencia al momento en que pretende aplicar la nueva forma que manda la Constitución.

Por otro lado, la distribución de recursos tiene reserva de ley, según manda la Ley Marco de Autonomías: “La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas, estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado” (art. 114.VII). Esta reserva tiene coherencia con el diseño constitucional de la separación e independencia de órganos, donde la función de normar le corresponde al Órgano Legislativo y no al Ejecutivo. A este le corresponde únicamente ejecutar, para lo cual puede establecer los procedimientos de ejecución de la ley mediante reglamentos con efecto únicamente en el propio Órgano Ejecutivo, no pudiendo tener efecto sobre los otros órganos y menos sobre otros gobiernos. Eso aun si una ley estableciera que lo haga el Ejecutivo, ya que el art. 12.III de la Constitución boliviana prohíbe la delegación de las funciones de los órganos entre sí, lo que implica que el Legislativo no puede delegar su función de normar y, menos, el Ejecutivo atribuirse esa función.

Por tanto, no puede el Ejecutivo normar con efecto supraórgano y, menos, supragobierno, siendo esto atribución únicamente de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). La regla específica para la distribución de recursos, por tanto, debe ser establecida necesariamente por una ley de la ALP. Es con base en esa regla que el Ejecutivo debe distribuir los recursos entre los gobiernos del Estado y organismos de control y defensa y, del monto que le toque al Gobierno central, distribuirlos entre sus órganos de gobierno. La norma de asignación de recursos a todos esos gobiernos, órganos y entidades de control y defensa debe estar establecida en esa ley nacional. Si el Ejecutivo central desea hacer un reglamento de distribución de recursos, únicamente puede hacerlo para la distribución entre sus ministerios, las entidades de control regulatorio y las instituciones descentralizadas que forman parte del Órgano Ejecutivo central (efecto intraórgano).

Si bien, tomando previsiones, el Gobierno central, mediante una ley de diciembre del 2022, pretendió darle soporte legal a la distribución de recursos realizado el 29 de agosto de 2024 (Resolución Administrativa N° 014/2024), esa ley no establece una ampliación de la transitoriedad prevista en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Marco 031 de 2010 y tampoco establece otra forma transitoria diferente a la prevista por la Constitución, como se puede observar:

> En base a los datos oficiales de población del Censo de Población y Vivienda, que emita el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Órgano Ejecutivo efectuará la nueva distribución de recursos de coparticipación tributaria a partir del mes de septiembre de la gestión 2024 (Bolivia, Ley 1492 de 2022: art. único.I).

Dado que Bolivia es un Estado Constitucional de Derecho, esta norma debe interpretarse desde y conforme a la Constitución, por lo que se debe entender que la distribución debe hacerse con base en los datos situacionales de la calidad de vida generada por el Censo de Población y Vivienda 2024 y no así considerando únicamente la cantidad poblacional.

Por otro lado, la autoridad que tomó la decisión formal sobre la distribución de recursos carece de legitimidad y de atribución para hacerlo. Si bien el reglamento de organización del Órgano Ejecutivo le asigna al Viceministerio de Autonomías la atribución para "Efectuar el cálculo de los factores de distribución para la asignación de recursos de coparticipación tributaria, en el marco de la normativa vigente" (Bolivia, DS 4857 de 2023: art. 25.u), esto es una atribución ilegal, ya que "proponer los mecanismos y fórmulas de distribución de recursos entre las entidades territoriales autónomas" es atribución del SEA (Ley 031, art. 129.II.1). Aun así, esto no implica que pueda hacerlo en calidad de norma aplicable a los gobiernos subnacionales, sino únicamente como tarea, como informe técnico o como propuesta para ser considerada y aprobada por la instancia competente. Eso porque ni el Viceministerio de Autonomías ni el SEA son autoridad sobre los gobiernos subnacionales, sino solo apoyos técnicos. Las autoridades de los gobiernos son electas. En cambio, las de sus estructuras técnicas y administrativas, como es el viceministro y el SEA, son únicamente empleados contratados como colaboradores de las autoridades electas. Por tanto, en el caso del viceministro —ni siquiera en el caso del ministro— no se trata de una autoridad con capacidad de tomar decisiones con efecto sobre otros gobiernos ni sobre la sociedad. Este poder lo tienen únicamente las autoridades electas, del gobierno competente y del órgano de gobierno que tiene la atribución constitucional. En este caso, la ALP.

> Por todo eso, la distribución de recursos a los gobiernos realizada por el Gobierno central al inicio del mes de septiembre de 2024 y su aplicación mediante una nueva distribución de techos presupuestarios para la formulación del Presupuesto General 2025 y los que se hagan en adelante con base en la disposición mencionada, resulta tanto material como formalmente inválida. Al carecer el Viceministerio de Autonomías y el Órgano Ejecutivo de atribución para tomar esa decisión, esa norma podría incluso considerarse nula (Bolivia, CPE de 2009: arts. 12.III, 410.II y 122; TCP, SCP 1714: FJ III.1.1).

6. PROPUESTA PARA ESTABLECER UNA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS CONSTITUCIONALMENTE COMPATIBLE

Siendo que el Estado es, institucionalmente, el garante de los derechos humanos, debe generar igualdad de condiciones para que todas las personas del país puedan ejercer y materializar sus derechos. Cada uno de los elementos que hacen a la calidad de vida se constituye básicamente en un derecho, razón por la que la Constitución y las normas internacionales

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

las estipulan como derechos, haciéndolas fundamentales, complementándose con otros derechos que se desarrollan en las leyes de las diferentes materias.

En ese rol de garante de los derechos humanos, corresponde a los gobiernos del país trabajar en la identificación de los problemas de calidad de vida del territorio boliviano (diagnóstico situacional), es decir, de las necesidades en cada tema de su competencia, para, en función de eso, definir las acciones más eficientes para solucionarlos (planificación), ejecutar esas acciones (ejecución) y, luego, verificar la medida en que se lograron solucionar esos problemas (evaluación). Esas acciones pueden consistir en la inversión: 1) en determinadas obras de infraestructura; 2) en servicios públicos, ya sea mediante la prestación estatal o promoviendo su prestación por iniciativas privadas, cooperativas o comunitarias (economía plural); 3) en servicios gubernamentales para la función regulatoria, la administración de justicia y otros; y 4) en la dotación subsidiada de rentas, bonos, alimentos, materiales y equipos. Con estas acciones se genera igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos, ya que, por ejemplo, la implementación de una escuela estatal permite su acceso físico, económico, territorial y temporal al servicio de educación, lo que a su vez permite que la niñez pueda materializar su derecho a la educación, así habite en un lugar recóndito del territorio. Este proceso de gestión pública es el mandato que los gobernantes de cada uno de los gobiernos tienen para hacer (misión). La ciudadanía los elige para eso, para generar igualdad de condicionales para la materialización de los derechos humanos. El mandato es también para que hagan lo mismo con los derechos de la naturaleza, que implica la protección y restauración de los ecosistemas naturales de sus respectivos territorios (Vivir Bien).

Para desarrollar ese proceso de gestión, la Constitución de 2009 le asigna competencias y facultades a cada uno de los gobiernos del Estado. Así, tanto el Gobierno central como los gobiernos departamentales, municipales e indígenas, cuentan con competencia exclusiva: en estadísticas (Bolivia, CPE de 2009: arts. 298.I.16 y II.13, 300.I.11, 302.I.9 y 303.I) para identificar las necesidades de su territorio en los temas de su competencia y en planificación y en presupuestos para definir las acciones (CPE: arts. 298.I.13y22, 300.I.26y35, 302.I.23y42 y 304.I.14-15). Cuentan todos, además, con la facultad ejecutiva (CPE: arts. 172 y 272) que les permite no solo ejecutar lo planificado, sino aplicar todo ese proceso de gestión, incluyendo la evaluación del efecto e impactos sobre la solución de los problemas referidos a la calidad de vida.

Figura 4

Gestión pública para la calidad de vida



(Fuente: Elaboración propia)

Para desempeñar ese proceso de gestión, se requiere de recursos que lo financien. Siendo que son los 364 gobiernos del país los responsables de trabajar en la solución de los problemas de su territorio en los temas de las competencias asignadas, la distribución de recursos del Estado debe ser proporcional a esa distribución de responsabilidades. Todos los gobiernos requieren contar con un instituto de estadísticas para hacerse cargo de la identificación de los problemas y de la evaluación de las soluciones, todos requieren contar con un instituto de planificación (Bolivia, CPE de 2009: art. 317) que se haga cargo de definir —en un proceso flexible— las acciones eficientes orientadas a solucionar esos problemas, y todos requieren contar con una estructura organizativa que contemple responsables de cada uno de los temas de su competencia, para su trabajo de forma integral. El Gobierno central no se hace cargo de trabajar en solucionar el 87 % de los problemas de calidad de vida del país, por lo que no corresponde que tenga asignado el 87 % del dinero del Estado, como sucede actualmente. Como se dijo antes, tendría que eso ser proporcional con las necesidades o problemas de calidad de vida y proporcional con la distribución de responsabilidades entre los 364 gobiernos del país (incluyendo los gobiernos universitarios). Por esta razón es que la Constitución boliviana de 2009 define como regla para la distribución de recursos del Estado el principio de equidad que implica proporcionalidad con las necesidades de calidad de vida y con el reparto de competencias entre los gobiernos, como se verificó en los acápites anteriores.

Siendo así, los mecanismos de distribución de recursos del Estado bajo esos dos criterios de proporcionalidad tendrían que ser los que se proponen a continuación.

6.1. MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS CON BASE EN LAS NECESIDADES DE CALIDAD DE VIDA

Los temas que hacen a la calidad de vida integral, que incluyen no solo los que tienen que ver con los derechos de las personas, sino también con los de la naturaleza (Vivir Bien), son vastos. Pero, se los puede identificar en el catálogo de los derechos humanos y en el de los derechos de la naturaleza enunciados en las normas internacionales, en la Constitución y en las leyes. Conforme a la Constitución, los derechos no tienen jerarquía entre sí (art. 13.III), por lo que no es posible que los gobiernos dejen de atender ciertos derechos por considerarlos menos importantes; deben atender los problemas y las necesidades en todos los temas que impliquen derechos. Sin embargo, dado que la igualdad es la finalidad y no puede ser esta misma el método para lograrla, sino la equidad, en función de este principio y valor, se debe priorizar las necesidades más primordiales, llevando la mayor inversión a las necesidades más vitales, para, en una medida gradualmente menor, invertir en los otros temas.

Para lograr una priorización así, no existe un mejor instrumento que la pirámide de necesidades de Abraham Maslow (1943: 370-396), pero ajustando la definición que este hace de las necesidades básicas, para en lugar de definirlas como las fisiológicas, hacerlo como aquellas vitales de atención inmediata. Es decir que, si no se las satisface en el tiempo inmediato, no es posible permanecer con vida. Entre estas, se encuentran

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

el aire, el sueño, el agua, la alimentación y los baños, aunque son principalmente estas tres últimas las que requieren de atención estatal e inversión pública. Esta caracterización de las necesidades básicas permite incluso definir la pobreza extrema como a aquel territorio, comunidad, familia o persona que no tiene satisfechas las necesidades básicas.

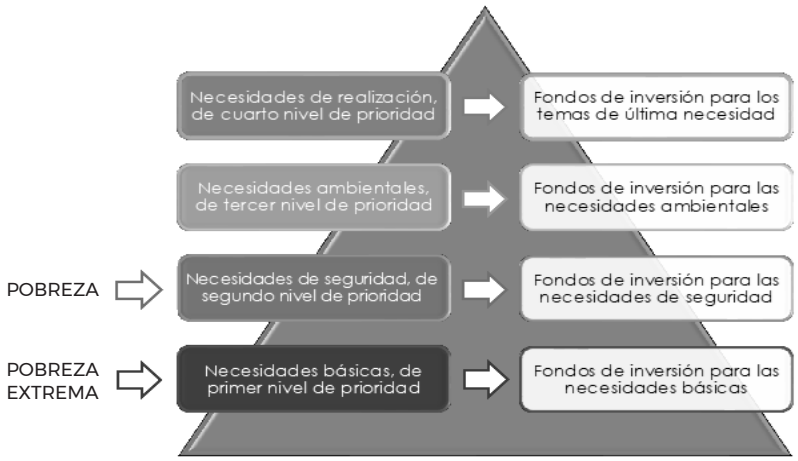
Las necesidades de segundo nivel serían las que tienen que ver con la sensación de seguridad. Entre estas están la salud, la vivienda, incluyendo sus servicios, el empleo (dado que fortalece la capacidad adquisitiva), la educación, los servicios de movilidad y la protección de la integridad física y económica (seguridad ciudadana y justicia). Esto permite también definir la pobreza o pobreza moderada, como aquel territorio, comunidad, familia o persona que no tiene satisfechas las necesidades de seguridad.

Las necesidades de tercer nivel son las que tienen que ver con el ambiente. Esto no se refiere precisamente al tema ambiental, sino a todo aquello que genera un clima saludable para vivir, tales como el clima laboral, familiar, social y habitacional. Las acciones que interfieren en ese clima saludable pueden ser: el acoso laboral, en la familia la violencia psicológica, en la sociedad la discriminación, en lo habitacional el hacinamiento, entre otras. Si bien la insatisfacción de este nivel de necesidades ya no genera situación de pobreza, se trata de necesidades humanas, por lo que implica también vulneración de derechos, no pudiendo el Estado dejar de atenderlas. No obstante, habiendo necesidades de primer y segundo nivel insatisfechas, no puede priorizar la mayor inversión en estas.

Finalmente, las necesidades de cuarto nivel son aquellas que tienen que ver con la realización, tales como el derecho a la superación personal, al reconocimiento, entre otras. Por ejemplo, el derecho al ascenso, a las distinciones en caso de ganar un concurso o hacer algo importante. La mayoría de estos temas no requieren de inversión, aunque suele hacerse y muchas veces invertirse mucho más que en las necesidades básicas. Por ejemplo, al invertir en un monumento e, al implementar un museo en honor a un personaje, entre otros.

En función de esa pirámide de necesidades y la identificación de absolutamente todos los temas que corresponde atender a las instituciones del Estado se tendrían que crear fondos de inversión estatal para cada uno de los temas, asignando los montos de dineros en proporción de las necesidades priorizadas con base en esa jerarquía. Así, en función de las necesidades de agua en el territorio boliviano, se crearía un fondo destinado exclusivamente a la inversión en la solución de los problemas de agua; otro fondo destinado a la seguridad y soberanía alimentaria, otro destinado a la educación y así para todos los temas.

Figura 5
Creación de fondos según priorización de necesidades



(Fuente: Elaboración propia, con base en Maslow 1943 y CPE)

Esos recursos de los fondos de inversión tendrían que asignarse a los gobiernos de los territorios donde existan problemas en el tema y que tengan la competencia en la materia. Sin embargo, será necesario considerar el elemento político (intereses de poder) que seguramente imposibilitaría esa asignación de recursos a los gobiernos subnacionales competentes. En su caso, se podrá optar por una solución alterna.

Para los fines de garantizar los derechos humanos y de la naturaleza, no es imprescindible quién maneje e invierta el dinero, sino que se invierta efectivamente en la solución del problema en el tema. En ese sentido, podría el Gobierno central administrar buena parte del dinero, pero invirtiendo en los territorios donde hay problemas, en coordinación con el gobierno competente, indistintamente de la afinidad político-partidaria. Tendría que, además, no exigirse una contraparte del gobierno local o departamental, cuando se sabe que no cuenta con presupuesto para el tema, ya que ese requisito únicamente perjudicaría la eficacia estatal de la solución de los problemas.

6.2. MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS CON BASE EN EL REPARTO COMPETENCIAL

La distribución de recursos entre gobiernos con base en el criterio de carga de competencias asignadas tendría que ser —principalmente— para los gastos de funcionamiento institucional. Esto, tanto para el funcionamiento gubernamental como para el de los servicios públicos (para el caso de la inversión, lo descrito en el acápite anterior). Para eso, será necesario realizar un análisis del costeo competencial, cosa que se supone debía hacerlo el SEA.

ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

En ese propósito, es importante previamente diferenciar el funcionamiento gubernamental de los servicios públicos, ya que únicamente en el caso del primero se debe considerar gastos de funcionamiento gubernamental, siendo lo segundo inversión pública en la calidad de vida. Los servicios públicos son todos aquellos prestados por empresas privadas, cooperativas, comunitarias y, también, por instituciones estatales. Lo que le da el carácter de público a un servicio es el hecho de que esté puesto a disposición del público. Un ejemplo son la educación y la salud, ambas pueden ser prestadas tanto por entes estatales como por privados. La razón por la que algunos servicios públicos son prestados por gobiernos tiene que ver con su obligación de garantizar derechos, en especial la igualdad. Siendo que los servicios a cargo de entes privados tienen necesariamente un costo, no todas las personas tienen la posibilidad de pagarlos. Asimismo, puede ocurrir que en lugares alejados no existan algunos servicios, así sean prestados por entes privados. Ese tipo de factores hace que no todos/as tengan las mismas oportunidades de ejercer su derecho al agua, a la salud, a la educación, etc.

Por esa razón, el Estado debe prestar o subsidiar algunos de los servicios públicos estratégicos, con el propósito de que sean económica y territorialmente accesibles. El uso de los recursos en el funcionamiento de estos servicios, cuando son prestados por gobiernos, no se tendría que considerar gasto gubernamental, sino inversión pública. No obstante, se lo considera de funcionamiento bajo el criterio de la recurrencia del uso de recursos en un mismo objeto de gasto. Por ejemplo, salarios. Para que la asignación de recursos a la prestación de servicios públicos no se considere gasto gubernamental, debe crearse una tercera categoría de gasto al que se le puede denominar “inversión en servicios públicos” o “posinversión”. Lo que se debe considerar gasto de funcionamiento gubernamental es todo cuanto recurso se use en el cumplimiento de las funciones gubernamentales como la de legislar, fiscalizar (órganos legislativos), administrar justicia (órgano judicial, fiscalía y policía), ejercer el control regulatorio, servicio exterior, seguridad externa, etc. (órgano ejecutivo y sus descentralizadas), administrar procesos electorales (órgano electoral), defensorías de los derechos y de los intereses del Estado (organismos de control y defensa), entre otras funciones.

La asignación de recursos para esos aspectos requiere necesariamente de la transferencia a los gobiernos titulares de la competencia en esos temas y, dentro de estos, de la asignación a los órganos, organismos y unidades organizacionales titulares de la atribución en esas funciones. Para eso es necesario realizar un análisis de costeo del ejercicio de cada una de las materias de competencia de los gobiernos y de las atribuciones de los órganos de gobierno y de los organismos de control y defensa.

En ese propósito, es indispensable establecer una escala salarial única para toda la institucionalidad del Estado. Esto porque, en función del principio de igualdad, no puede el propio Estado pagar un monto por cumplir una determinada responsabilidad con igual carga laboral en el Gobierno central que en un gobierno municipal de categoría “a” (el más pequeño). Debe ser uno solo siendo el ente institucional el mismo: el Estado unitario. Esa escala salarial es elemental para realizar el análisis de costeo competencial. En función de este análisis, se podrá establecer el requerimiento presupuestario mínimo de cada escala de gobierno (municipal, departamental y central), además de cada órgano de gobierno y de cada organismo de control y defensa. Sobre eso, considerando la

cantidad poblacional a la que deben atender los determinados servicios, se podrá incrementar un determinado monto por cada categoría de tamaño poblacional.

De esta manera, se garantizaría el funcionamiento óptimo de cada concejo municipal, por más pequeño que sea, podrán existir unidades de personas con discapacidad en todos los gobiernos, por más pequeños que estos sean, etc.

6.3. MECANISMO DE COMPENSACIÓN CON BASE EN LA CAPACIDAD RECAUDATORIA

Entre los criterios de distribución de recursos, en función del principio de capacidad recaudatoria de la política fiscal, es necesario considerar la carga de distribución de los dominios tributarios. Siendo que gran parte de estos los ostenta el Gobierno central, esos ingresos no puede pretender arrogarse únicamente para sus competencias, estando obligado a distribuirlos entre los gobiernos del Estado, ya que, indistintamente de qué gobierno recaude, los recursos públicos deben estar destinados a garantizar la materialización de los derechos humanos y los de la naturaleza, de todo el país.

Por otro lado, en esa distribución se debe considerar la capacidad real de recaudación que cada gobierno tiene en función del dominio tributario asignado. Por ejemplo, los gobiernos locales rurales carecen de capacidad real de recaudación de recursos propios mediante el cobro de impuestos a la propiedad de inmuebles y de automotores, a diferencia de los gobiernos municipales urbanos donde, en sus territorios, sí existe una cantidad extensa de viviendas y vehículos. La proporcionalidad establecida también como un principio, debe aplicarse asimismo a esa capacidad de recaudación propia de los gobiernos. Esto implica que la ley de distribución de recursos debe establecer una regla de compensación para los gobiernos sin capacidad de recaudación.

Esto, sin embargo, no puede considerar la falta de empeño para recaudar. Por ejemplo, existen gobiernos que, contando con dominio tributario y con una base impositiva explotable, no tienen la voluntad de crear el impuesto o de hacer esfuerzos para recaudar. Es el caso de los impuestos a la contaminación que tienen los gobiernos municipales y departamentales, en cuyo dominio, ninguno los creó aún desde la vigencia de la Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos en 2011.

6.4. POLÍTICA ESTATAL DE USO ADECUADO DE LOS RECURSOS

Finalmente, será necesario establecer, además, determinados límites que garanticen el adecuado uso de los recursos asignados en toda la administración pública. Algunos de esos límites podrían ser los siguientes:

a) Límite del 25 % de gastos de funcionamiento gubernamental para todos los órganos ejecutivos, incluyendo el del Gobierno central (esto no debe incluir a los servicios públicos).

b) Límite del 25 % de gasto administrativo en todos los servicios públicos. Por ejemplo, un hospital que se supone atiende problemas de salud, la mayor

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

parte de los ítems tendrían que ser de médicos, enfermeras/os y laboratoristas, y no así de administrativos como sucede en la Caja Nacional de Salud, donde es al revés.

c) Porcentaje máximo de asignación presupuestaria general para las Fuerzas Armadas y para la Policía Boliviana. Es necesario analizar cuánto soldado requiere realmente la sociedad boliviana para cumplir con la función de seguridad interna y externa, cuál es el grado de su prioridad y poner un límite con base en eso.

d) Cada escala de gobierno debiera establecer —mediante ley propia— la distribución porcentual de sus recursos entre los órganos de gobierno y entre los organismos de control y defensa, también con base en un análisis del costeo de atribuciones.

e) Cada órgano de gobierno, en caso de estar descentralizada, debiera también establecer la distribución porcentual de sus recursos entre su administración central y sus instituciones descentralizadas y unidades desconcentradas. Esto, también con base en un análisis del costeo de atribuciones.

f) En cuanto a la inversión, el dinero asignado a cada fondo de inversión no tendría que poderse usar en otros temas, debiendo ser obligatorio usarlo en el tema al que fue destinado, salvo excepciones justificadas y limitadas como son las situaciones de catástrofes ambientales o de pandemias. Por ejemplo, los recursos del fondo para el agua, usarse únicamente en proyectos o servicios de agua.

g) En caso del funcionamiento de los servicios públicos y de las funciones gubernamentales, dado que se asignarían los recursos con base en un estudio de costeo competencial y de atribuciones, cada gobierno tendría que establecer —mediante ley propia— su distribución de recursos a las diferentes materias de competencia de ese gobierno y de atribución de cada órgano de gobierno, con base en el estudio referido.

h) En el funcionamiento institucional, será necesario establecer ciertas reglas para la creación de unidades y estructuras organizacionales. Estas debieran constituirse en función de las competencias y atribuciones asignadas, y de acuerdo con las acciones y servicios previstas en el plan integral de cada gobierno y plan institucional de cada entidad de servicio. Si no existe competencia o atribución en el tema ni acciones por ejecutar o servicios que prestar en el plan, no tendría porqué existir una unidad responsable de ese tema.

i) Finalmente, será necesario establecer un sistema de priorización del gasto e inversión en cada entidad ejecutora, de modo que no se pueda invertir en un tema, habiendo otros problemas más importantes por atender (principio de equidad).

Cuando no se establecen límites para el uso de los recursos, dado que los gobernantes tienden a pretender satisfacer a las mayorías —puesto que en ellos reside el poder del voto para su reelección—, así no necesiten atención estatal, suelen invertir de igual manera, así sea en superficialidades, tendiendo así al despilfarro de recursos. También se suele usar el dinero público para repartir empleo para sus partidarios o correligionarios, creando unidades organizacionales y cargos innecesarios y, en algunos casos, hasta inútiles.

6.5. INSTRUMENTO FORMAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Por último, en cuanto a la formalidad, aplicando los criterios de distribución previstos por la Constitución, debe ser una ley nacional la que establezca la regla específica para la distribución de recursos entre gobiernos, entre organismos de control y defensa y entre órganos del Gobierno central. Con base en esa regla, debe ser un decreto supremo el que haga la distribución concreta de los recursos entre esas instancias institucionales del Estado.

Al interior de los gobiernos, la distribución de recursos entre sus órganos de gobierno debe hacerse igualmente mediante ley, para, en aplicación de eso, el Ejecutivo asigne los recursos. Dentro de los respectivos órganos de gobierno, en especial en los ejecutivos, corresponde realizar la distribución de recursos entre su administración central y entre sus instituciones descentralizadas y unidades desconcentradas, mediante decreto emanado de su gabinete ejecutivo.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En conclusión, la forma de distribución de recursos entre los gobiernos en proporción de la cantidad poblacional (per cápita) es preconstitucional y actualmente es inconstitucional y, hasta nula, por carecer de atribución la instancia que la aprobó. La forma correcta y constitucional es la proporcional con las necesidades de calidad de vida, con el reparto competencial y con la capacidad de recaudación de los gobiernos. Si bien en 2013 la forma per cápita fue constitucional y legal como medida transitoria en tanto se implemente esa proporcionalidad cualitativa, dado que la transitoriedad no puede ser indefinida, hoy ya no lo es. Más aún si la ley aprobada en diciembre de 2022 sobre la distribución de recursos no estableció la forma de distribución ni la ampliación de la transitoriedad prevista en la Ley Marco de Autonomías de 2010.

Bolivia es un Estado moderno, por lo que no solo es un Estado de Derecho, sino un Estado Constitucional de Derecho, donde prima la razón en la toma de decisiones legislativas, ejecutivas y judiciales, estando prohibida la arbitrariedad y la discrecionalidad, y donde se impone la Constitución y la ley en lugar de la sola voluntad de la autoridad, debiendo esto ser siempre en función de esas normas. Actualmente la distribución de recursos no es racional, sino arbitraria. No se la hace con base en la razón, sino con base en los intereses políticos, lo cual es contrario al Estado Constitucional de Derecho, contrario a los estándares de los derechos humanos y es contrario a lo que establece la Constitución sobre el tema. Es necesario racionalizar la distribución de recursos tal como manda la Constitución, para lo que se espera que el presente trabajo contribuya.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL ESTADO ENTRE
LOS GOBIERNOS, CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN
Y LOS DERECHOS HUMANOS EN BOLIVIA
ISSN 2413 - 2810, VOLUMEN 14, Nro. 22 - Enero - Junio 2025 • Pág. 19 - 42

Se recomienda considerar el presente aporte desde la racionalidad, despojado de toda postura política maniquea (izquierda o derecha) y alejado de los intereses únicamente de poder. De no hacerse esto así, muy probablemente solo se tenderá a encontrar una forma de tergiversar lo previsto en la Constitución y en la Ley 031, como se lo hizo en 2017 cuando el Gobierno central puso a discutir el denominado pacto fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y NORMATIVAS

- Bellott López, C. (2015). *Criterios de Equidad en el Pacto Fiscal*. La Paz: Diario La Razón de fecha 05.03.2015.
- Bellott López, C. (2020). *Gestión pública Ejecutiva*. Cochabamba: Diario Opinión de fecha 19.12.2020.
- Bellott López, C. (2024). *Distribución de recursos poscenso no será por población*. Cochabamba, La Paz y Sucre: diarios Opinión, Brújula Digital y Correo del Sur, de fecha 24.03.2024.
- Bolivia, Asamblea Constituyente (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional (2010). *Ley Marco N° 031 de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez"***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional (2010). *Ley N° 045 contra el Racismo y toda forma de Discriminación*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional (2011). *Ley N° 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de Regulación para la Creación y/o Modificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Asamblea Legislativa Plurinacional (2022). *Ley 1492 de Aplicación de los Resultados del Censo de Población y Vivienda en los Ámbitos Financiero y Electoral***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Congreso Nacional (1994). *Ley 1551 de Participación Popular, abrogada por la Ley Marco 031 de julio de 2010*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Consejo Nacional de Autonomías (2016). *Resolución N° 005 y 006. Reglamento de Funcionamiento y Debates del Pacto Fiscal***.** La Paz: Servicio Estatal de Autonomías.
- Bolivia, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2024). *Primera presentación de los Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2024*. La Paz: INE.
- Bolivia, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2024). *Resolución Administrativa INE/DGE/N° 237/2024 del 29 de agosto*. La Paz: INE.
- Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2025). *Presupuesto Ciudadano del Bicentenario***.** La Paz: MEyFP.

- Bolivia, Presidencia y Consejo de Ministros del Gobierno central (2013). *Decreto Supremo N° 1672 de Distribución de Recursos de Coparticipación Tributaria***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Presidencia y Consejo de Ministros del Gobierno central (2023). *Decreto Supremo N° 4857 de Organización del Órgano Ejecutivo***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Bolivia, Servicio Estatal de Autonomías (2015). *Propuesta Técnica de Diálogo. Rumbo al Pacto Fiscal en Bolivia***.** La Paz: SEA, MA y MEyFP.
- Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional (2012). *Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) N° 1714/2012***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia
- Bolivia, Tribunal Constitucional Plurinacional (2015). *Sentencia Constitucional Plurinacional N° 79/2015***.** La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia
- Bolivia, Viceministerio de Autonomías (2024). *Resolución Administrativa N° 014/2024 del 29 de agosto*. La Paz: Ministerio de la Presidencia.
- Cárdenas Gómez, G. E. y Vargas-Hernández, J. G. (2015). *Propuesta para el análisis de la política fiscal*. Revista da ESMESC, Vol. 22, Nº 28, pp. 385-412. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v22i28.p385
- Cochabamba, Asociación de Gobiernos Autónomos Municipales (2015). *Resolución de Consejo Directivo N° 01/2015. Propuesta Metodológica para la Construcción del Pacto Fiscal*. Cochabamba: AMDECO.
- Finot, I. (2016). *Pacto fiscal: cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia*. La Paz: Plural Editores.
- Garcés, F. (2010). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: Pacto de Unidad.
- Maslow, AH (1943). *Una teoría de la motivación humana*. Psychological Review, 50 (4), 370-396.
- Organización de Naciones Unidas (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL).
- Pinto Q., J. C. (2012). Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano. Tomo III. Informes por Comisión. Volumen 2. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Rocabado Mejía, C. (2013). *Desafíos para la Constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia*. La Paz: Edit. CEDLA.
- Salinas, A. C. (2015). *Hacia un Pacto Fiscal Participativo e Incluyente*. Tarija: Ventana Científica, Vol. 6, Nº 10, ISSN 2305 – 6010, pp. 33 – 42, noviembre.