

Política Pública

Autonomías fiscales

Vladimir Ameller Terrazas
Carlos Rocabado Mejía



Cuadernos de Políticas Públicas 2

Política pública Autonomías fiscales

Vladimir Ameller Terrazas

Carlos Rocabado Mejía





© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD-Bolivia

Los *Cuadernos de reflexión y análisis de Políticas Públicas* es una publicación del Observatorio de Análisis de Políticas Públicas del Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia, ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con apoyo financiero de la Embajada de Suecia.

El Observatorio de Análisis de Políticas Públicas es una red de espacios y un sistema de análisis permanente e incremental de políticas públicas que acumula datos y evidencias empíricas, provee de información especializada y estratégica a gestores públicos, actores políticos, sociales, analistas e investigadores. Es un mecanismo de observación suplementaria de análisis de lo político y de las decisiones e intervenciones públicas.

REPRESENTANTE RESIDENTE a.i. DEL PNUD

Claudio Providas

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

Carlos A. Camargo Ch. Coordinador

RESPONSABLES DEL NÚMERO

Miguel A. Foronda Calle, Fernando L. García Yapur, Alberto García Orellana

EQUIPO EDITORIAL

Christian Jette., Víctor Hugo Bacareza, Gabriela Canedo, Santiago Daroca, Miguel Foronda C., Alberto García O., Fernando García Y., Armando Ortuño, Ernesto Pérez, Patricia Vasquez. Isabel Crespo.

TEXTOS COLABORACIÓN

Vladimir Ameller T. y Carlos Rocabado M.

EDICIÓN, DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Mauro Gámez A. y Nubia Alvarez P.

ILUSTRACIÓN TAPA

Jorge Dávalos

Primera edición: marzo 2013

Depósito Legal:

Impreso en Bolivia:

Las opiniones y los énfasis destacados en los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin autorización explícita y escrita del Proyecto de FD del PNUD. Toda solicitud de permisos para usar o traducir una parte o el texto íntegro de esta publicación debe hacerse a: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia). Calle 14, esquina Sánchez Bustamante. Edificio Naciones Unidas, piso 5. Calacoto. Teléfonos: + 591-2-2626200. La Paz – Bolivia.

Proyecto de Fortalecimiento Democrático con apoyo de la Embajada de Suecia.

PNUD-Bolivia

www.gobernabilidad.org.bo

Contenidos

¿Autonomía sin Autonomía
Fiscal?

Vladimir Ameller Terrazas

9

La Paz: Análisis de la
naciente autonomía
fiscal-financiera
departamental

Carlos Rocabado Mejía

85

Presentación

El Estado tiene un amplio campo de acción. Los procesos políticos e institucionales configuran modelos de gestión que en función a las particularidades de organización territorial, funcional, económica y social del Estado incrementan o bien aminoran el ámbito de su incidencia en las dinámicas de la sociedad. En ese contexto, las políticas fiscales y financieras del Estado son las que reflejan el accionar institucional y de toma de decisiones para obtener ingresos, determinar gastos y generar deuda pública. Todo ello sobre la base de brindar y prestar de bienes y servicios y, atender problemas públicos que las/os ciudadanas/os demandan reiteradamente. Por lo tanto, la estructura y organización del Estado y, consiguientemente, el modelo particular de gestión pública que adopte contribuye a simplificar y/o complejizar la política fiscal y financiera.

A groso modo es común sostener que el modelo convencional de organización del Estado expresa un formato de organización territorial simple, puesto que apela a la desconcentración y descentralización administrativa de un conjunto limitado de funciones del Estado como política pública de carácter estructural. En ese caso, por lo general, los niveles territoriales de gestión o gobierno se dedican a ejecutar los recursos y programas públicos financiados y presupuestados por el nivel central. Por su parte, de acuerdo al grado de descentralización, la planificación del gasto público pudiera ser una facultad del nivel subnacional; sin embargo, la determinación de las fuentes de ingreso como del endeudamiento es potestad, casi siempre, exclusiva del nivel central.

Bolivia, antes de la promulgación de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, se encontraba en el marco de un modelo estatal de organización territorial simple. Sin embargo, como resultado de la descentralización municipal del país, desde hace dos décadas aproximadamente, el manejo de recursos y la determinación del gasto público han ido progresivamente transfiriéndose al nivel municipal, con un dominio tributario propio. En contrapartida, para el nivel de descentralización departamental, el manejo de los recursos públicos dependía casi en su totalidad de las transferencias operadas desde el nivel central, con limitados dominios para la generación de recursos propios y, menos aún, de gestión a través de la potestad tributaria.

Hoy, con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, sobre la base de la nueva estructura y organización territorial del Estado que establece la CPE, la figura es ambiciosa y altamente compleja, ya que se reconoce, además de un Estado Unitario, cuatro niveles de Autonomías territoriales con ejercicio diferenciado de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva¹. En unas palabras, un modelo de Estado Unitario

¹ Una lectura de la CPE muestra que los casos de la Autonomía regional e indígena originaria campesina son peculiares. En el primer caso, no se reconoce el ejercicio de la facultad legislativa, en el segundo no se hace mención específica al ejercicio de las facultades que caracterizan a la cualidad gubernativa propia de un nivel autonómico, sino que directamente se reconoce que este nivel: "consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación".

Presentación

y compuesto. Y, por lo tanto, enuncia un escenario normativo e institucional auspicioso para perfeccionar y consolidar los procesos de descentralización político-administrativa que devienen de la década de los noventa y, a la vez, un campo de desafíos para la innovación en el diseño e implementación de políticas fiscales y financieras que viabilicen el logro de mayores resultados e impactos económicos y sociales en el bienestar de la población.

El esquema, entre otras cosas, pretende engranar, coordinar y congeniar cinco instancias o niveles de gobierno: nacional, departamental, municipal, regional, e indígena originario campesino. La política fiscal y financiera debe encargarse de observar que la definición de los ingresos, gastos y deuda pública sea complementaria y/o coordinada entre sí. La acción estatal, en sus distintos niveles, no tendrá que repetir, duplicar o sobreponer prestaciones de bienes y servicios a la ciudadanía, políticas públicas, ni debiera efectuar erogaciones injustificadas. Pero, además, para garantizar la puesta en marcha del nuevo modelo de Estado, deberá facilitar el diseño e implementación de políticas públicas de acuerdo a las pulsiones económicas, sociales y culturales de los distintos niveles territoriales.

Por ello, entre el conjunto de asuntos que conciernen al proceso autonómico en curso, la agenda de políticas públicas relativas al diseño e implementación del régimen fiscal y financiero de las Autonomías es un asunto central de interés de los decisores políticos y la ciudadanía en conjunto. Algunos aspectos de la agenda ya fueron diseñados y vienen siendo implementados por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Sin embargo, como era previsible, existen vacíos y tareas pendientes; por ejemplo, la aprobación de la normativa correspondiente a la deuda pública, una competencia exclusiva del nivel central; la actualización del Plan de Desarrollo Económico y Social que observe la nueva realidad territorial, política e institucional del país.

Adicionalmente, en el ámbito de la gestión pública como en el campo de las dinámicas políticas, a lo largo de los últimos años han ido emergiendo renovadas agendas temáticas conexas al diseño de las políticas fiscales y financieras que replantean los términos del ejercicio del poder y de la gestión pública. Los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado a finales de 2012, provocarán la elaboración, desde entidades del nivel central, de un conjunto de propuestas técnicas para encausar el pacto fiscal con los niveles subnacionales. Pacto que supone el despliegue de esfuerzos técnicos y políticos, ya que, además de la dotación y manejo de información técnica, se requerirá de procesos de negociación sobre la base de la construcción de un nuevo esquema de gestión y manejo de los recursos institucionales y financieros.

Otro asunto fundamental con impacto sobre el modelo de gestión y organización territorial del Estado, es el reciente planteamiento de la “Agenda Patriótica 2025” propuesta por el Presidente del Estado Plurinacional, que contiene trece ejes de trabajo y establece metas concretas a lograr hacia el Bicentenario del nacimiento de la República. En suma, el contexto, los desafíos y el devenir del proceso autonómico requieren del (re)diseño continuo de políticas públicas y, consiguientemente, de la determinación de las fuentes de ingreso para su puesta en marcha.

Frente a estas problemáticas y desafíos, el Observatorio de Análisis de Políticas Públicas del Proyecto de Fortalecimiento Democrático del PNUD incursiona en el análisis de la política fiscal y financiera con el objetivo de actualizar el manejo de información, la descripción de los procesos en curso y la emisión de criterios reflexivos con sustento empírico sobre el proceso de implementación y configuración institucional de las autonomías departamentales. El interés particular por indagar en el

nivel departamental se debe a que en este nivel territorial de organización del Estado irrumpe, por primera vez, la posibilidad de innovar y ampliar la gestión del dominio fiscal y financiero.

Con la indagación pretendemos fortalecer o profundizar de análisis temático, puesto que el estudio de la política fiscal y financiero de las Autonomías no es un objeto privilegiado y continuo de los análisis de políticas públicas por parte de los decisores públicos, académicos y políticos. Quizá el desinterés se deba a que existe una idea preestablecida de que la temática es altamente técnica y de manejo exclusivo de especialistas; sin embargo, creemos que como toda política pública, el ámbito fiscal y financiero involucra factores en el que concurren diversos agentes, intereses y recursos que configuran arenas de conflictos de distinto tipo y grado. Por ello, la temática, como ya mencionamos, es de un amplio interés colectivo de autoridades ejecutivas, representantes electos, dirigentes políticos y, en general, de la ciudadanía.

El Cuaderno: Política Pública Autonomías Fiscales, reúne dos trabajos que el Observatorio ha encargado a destacados expertos en la temática. En primer lugar, el estudio de Vladimir Ameller presenta una visión panorámica de la política pública, concentrándose en analizar el diseño del sistema fiscal financiero del régimen autonómico departamental, en particular el análisis de los ingresos y deuda pública dejando pendiente la revisión del gasto para otro momento. Así los puntos más relevantes del documento hacen referencia a: i) Las relaciones fiscales intergubernamentales que se producen entre el nivel central y los Gobiernos Autónomos Departamentales, ii) La asignación y generación de ingresos a los Gobiernos Autónomos Departamentales, iii) El acceso al endeudamiento para las finanzas departamentales y, iv) Los escenarios prospectivos para generar un pacto fiscal.

En segundo lugar, el análisis de política pública elaborado por Carlos Rocabado presenta el estudio de caso relativa al Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, detalla el estado de situación de la política fiscal-financiera de los primeros años de la Autonomía departamental junto a su primer Gobierno Autónomo. El estudio, por tener un menor alcance territorial, ha abarcado la descripción y el análisis de los aspectos de ingresos y gasto y, a partir de ello, esboza algunas reflexiones finales para la consecución y/o desarrollo del proceso de implementación de la Autonomía departamental paceña.

Ambos trabajos fueron puestos a discusión de asambleístas departamentales, actores políticos, funcionarios públicos, investigadores y especialistas de la temática en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Los aportes de los distintos participantes fueron recogidos por los investigadores, lo que sin duda, le da mayor holgura a los estudios presentados. En los eventos se pudo advertir visiones comunes sobre la necesidad de un “pacto fiscal”, pero mayores fueron las discrepancias de criterios sobre la modalidad de la asignación y la redistribución de los recursos fiscales, tanto nacionales como departamentales. Mostrando que la política fiscal financiera es un asunto público cuyo tratamiento oscilará entre visiones maximalistas y minimalistas, ambas justificadas pero también riesgosas, lo que sin duda requiere una observación integral que vaya más allá de miradas coyunturales.

De esta manera, la publicación del segundo número de los “Cuadernos de reflexión y análisis de Política Pública” del Observatorio, pone a consideración de los decisores públicos, políticos, investigadores e interesados en la temática, insumos para proseguir en el debate y la reflexión política en torno a la puesta en marcha del proceso autonómico y, con ella, sobre el devenir de la edificación del Estado Unitario Plurinacional Comunitario en el país.

Claudio Providas
REPRESENTANTE RESIDENTE a.i. DEL PNUD

¿Autonomía sin Autonomía Fiscal?

Relaciones fiscales intergubernamentales gobierno central y gobiernos autónomos departamentales

Vladimir Ameller Terrazas

Índice

I.	Introducción	13
II.	Marco general de las relaciones fiscales inter-gubernamentales	16
III.	La génesis del “modelo” fiscal-financiero	19
IV.	Legislación fiscal para la autonomía	21
V.	Determinación y asignación de dominios tributarios	27
VI.	Estructura de ingresos de los Gobiernos Autónomos Departamentales.....	31
VII.	Potestades y dominios tributarios para los Gobiernos Autónomos.....	39
	Departamentales, la alternativa a la disputa por las transferencias	
VIII.	Principios, condiciones y límites para la creación /cesión de dominios tributarios a los GAD	46
IX.	Transferencias intergubernamentales compensatorias a los desequilibrios interjurisdiccionales	49
X.	Acceso a mecanismos alternativos de financiamiento departamental	56
XI.	Endeudamiento para las Entidades Territoriales Autónomas.....	58
XII.	Escenarios prospectivos para la consolidación de la autonomía fiscal	67
XIII.	Pacto fiscal: ¿El pacto imposible?	72
XIV.	Conclusiones	78
XV.	Bibliografía	80

La carrera de los cien metros, puede concluirse en menos de once segundos. La maratón de cuarenta y dos kilómetros puede ocupar varias horas terminarla; una es de velocidad y corto desarrollo; la otra no, es de largo aliento, de cumplimiento de etapas, de necesidad de auxilio y orientación, pero también de planeación y aprendizaje sobre la marcha, porque habrá momentos que exijan arremetidas y otros de sabia dosificación de energía. VAT.

I. INTRODUCCIÓN

La metáfora señalada al iniciar esta introducción nos invita a pensar que algo similar ocurre con el régimen de autonomías en Bolivia; el tema no es quién implementa primero la autonomía, sino quién y cómo se construye Estado con la autonomía. Por ello, el proceso de construcción de estatalidad y ciudadanía a través de las autonomías tiene hoy su propia velocidad, resultado de la interdependencia de múltiples factores que podrían calificar al proceso de rápido o lento, según los ojos de quien la mire, según el reflejo y momento de las propias aspiraciones o frustraciones, sean éstas individuales o colectivas.

Observando el modelo, su proceso y avances, es inevitable preguntarse —una vez más—: ¿Necesitábamos más autonomías para el Estado?, o ¿Deberíamos, primero, haber insistido en construir más Estado para las autonomías; más institucionalidad, tecnología y conocimiento para evitar la tradicional impredecibilidad del comportamiento estatal en su relacionamiento con una sociedad cada vez menos tolerante y empoderada?

El Estado boliviano creció en sus múltiples formas de autonomía, pero también en las garantías y responsabilidades a las cuales se obliga.

Este efecto de “ampliación” a más gobiernos y formas de autonomía, se magnifica con el segundo efecto, de “ensanchamiento”, por las obligaciones expresadas en los 411 artículos de la Constitución Política del Estado (CPE), casi el doble de la anterior constitución. Sin embargo, el régimen de financiamiento del nuevo Estado Plurinacional no cambia, y si hasta ahora sostiene el nuevo armazón constitucional es por la Ley 3058 de Hidrocarburos, inequitativa y “negociada” con un gobierno de transición; además del impredecible efecto de precio en los volúmenes de exportaciones de gas; y no precisamente por el desarrollo de una nueva estructura tributaria más universal, menos regresiva, más justa y eficiente, que cubra las necesidades actuales y futuras de gasto de la gestión estatal.

No obstante, tres elementos deben ser revisados en la agenda del financiamiento estatal. Primero, atenuar la vulnerabilidad del actual sistema de financiamiento del Estado y el régimen de autonomías, minimizando la sobreexposición a los precios internacionales del petróleo que produce un régimen de transferencias intergubernamentales que perpetúa la dependencia para todas las Entidades Terri-

toriales Autónomas (ETA), especialmente para los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) y Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) rurales, que alcanza al 91 y 79 % de sus presupuestos, respectivamente. Dicha situación los hace altamente vulnerables a cualquier cambio en los precios internacionales y giros en los criterios de reparto y mecanismos de transferencia de los recursos.

El segundo elemento tiene que ver con las “reglas” de juego, aquellas que deben acordarse y no modificarse unilateralmente. Se necesita ajustar y mejorar las reglas fiscales con acuerdos de largo plazo para el régimen financiero de las autonomías, reglas que posibiliten, entre otras cosas, una mejor especialización de fuentes respecto del tipo de gasto (flexible o inflexible), presupuestación multianual, gestión por resultados, además de instrumentos y tecnología institucional propios del siglo XXI.

El tercer y mayor desafío implica la necesaria e impostergable revisión de las asimetrías que hoy mantiene el sistema de reparto fiscal. Existe un marcado desequilibrio entre departamentos y entre personas; basta revisar los recursos per cápita que recibe el departamento de Tarija que es 22 veces superior al departamento de La Paz o Pando, y 16 veces más con respecto a Santa Cruz.

Resulta imprescindible que, desde el gobierno central, se diseñen los mecanismos que estimulen la ampliación y contribución del sistema tributario, pero también a partir de los departamentos, municipios y territorios indígenas originario campesino, desde donde sus actores muestren una disposición favorable a complementar y fortalecer un sistema de financiamiento distinto al de base extractiva y de corte rentista, con esfuerzos fiscales en favor

de su jurisdicción. La autonomía fiscal es la forma más genuina de ejercicio de la autonomía política y administrativa. El actual proceso de descentralización, a través de las autonomías, se halla en condiciones de plantear fuentes de financiamiento propias, y mecanismos de gestión tributaria intergubernamental distintas al financiamiento tradicional y sin “costo” para las ETA.

Por otra parte, proyectos que demandan un contingente enorme de recursos y que son categorizados como estratégicos, deberían financiarse con pasivos, utilizando los mecanismos de deuda interna o externa, lo cual no significa la inexistencia de mecanismos de control y evaluación del nivel central para evitar, entre otras cosas, el riesgo moral en la administración financiera de las ETA.

Hoy, el Estado Plurinacional vive un tránsito del momento legal y vinculante, expresado en la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), a otro distinto, post-LMAD, que todavía no aparece con fuerza, de carácter estratégico para la gestión territorial del estado autonómico, de mayor imaginación y exploración de nuevas opciones, pero fundamentalmente, de una inequívoca vocación descentralizadora.

La dinámica actual de las ETA muestra dos elementos comunes casi en todas ellas; el primero, de formulación de Cartas y Estatutos Autonómicos y el otro, de baja ejecución presupuestaria. En ambos casos, no se muestra nueva tecnología institucional o modelos de gestión territorial propias del siglo XXI, globalizado, interdependiente, acorde a un mundo donde el conocimiento y la tecnología constituyen el factor de poder dominante que mantendrá su influencia, por lo menos, durante la primera mitad del nuevo siglo.

***Hoy, el Estado Plurinacional vive un tránsito del momento legal y vinculante, expresado en la CPE y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), a otro distinto, post-LMAD, que todavía no aparece con fuerza, de carácter estratégico para la gestión territorial del estado autonómico, de mayor imaginación y exploración de nuevas opciones, pero, fundamentalmente, de una in-
quívoca vocación descentralizadora.***

Tanto los Estatutos como las cartas autonómicas, como las más de 300 leyes vigentes a cargo de los GAD, muestran elementos declarativos, simbólicos y poco trascendentales para el desarrollo del departamento. No se evidencia nuevas formas de democracia directa ni de territorialización de políticas públicas, mucho menos modelos de sostenibilidad institucional o de financiamiento autonómico. Esta ausencia es la fiel expresión de la escasa acumulación y cualificación institucional y presa de la alta dinámica política de los actores sociales, quienes configuran hoy un escenario escaso de jerarquía en las discusiones en materia autonómica.

Necesitamos ir por el camino de la construcción de pactos intergubernamentales, donde también se definan reglas claras de juego y donde los gobiernos sub-nacionales se comprometan con un marco de eficiencia para la gestión pública. El nuevo modelo de financiamiento, necesariamente, debe replantear el tema de las fuentes y lograr una participación importante de la base contributiva frente a la base extractiva que, hoy por hoy, es el principal origen (y debilidad) de financiamiento del Estado.

El presente documento, brinda elementos de reflexión y posibles derroteros concentrados en la revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales¹, por el lado del ingreso, del Gobierno Central y los GAD dejando como una tarea pendiente para el futuro el análisis del gasto, que es la otra parte sustancial de la ecuación.

El documento, si bien tiene varios capítulos, se divide en tres partes. La primera tiene que ver con la necesidad de trabajar y ampliar los dominios tributarios que permitan mayor autonomía de gestión departamental; la segunda se relaciona con la caracterización de las transferencias intergubernamentales, su peso y consecuencias en el actual modelo de financiamiento; y la tercera, con la identificación del endeudamiento público territorial como opción,

¹ El término está relacionado con los esquemas de relaciones intergubernamentales (RIG's) que incorporan toda la gama de interacciones y conexiones que se dan entre los diversos órdenes y ámbitos de gobierno, incluyendo otras formas de gobierno o administración local. Existen dos tipos de relaciones intergubernamentales: las verticales y las horizontales. Las primeras se dan entre ámbitos de gobierno de diferente alcance: estado-departamento; estado-municipio; departamento-municipio; estado-departamento-municipio, entre los principales. Es importante señalar que el término vertical no implica necesariamente jerarquía o subordinación, aunque puede existir asimetría entre los diferentes ámbitos de gobierno. Las relaciones verticales se pueden dar entre poderes de un ámbito de gobierno con un poder distinto de otro, por ejemplo, la fiscalización que hace el Poder Legislativo a dependencias del poder ejecutivo de una ETA. Las RIG's horizontales se dan entre ámbitos de gobierno formalmente iguales: estado-estado y municipio-municipio. Cabe remarcar que las RIG's se presentan de manera más intensa en el mismo poder entre diferentes ámbitos, especialmente entre los distintos poderes ejecutivos. La complejidad de las RIG's y la necesidad de una coordinación más estrecha, eficaz y eficiente depende de dos factores: de la naturaleza de las competencias, es decir, las RIG's se hacen más complejas a medida que avanzan de funciones exclusivas a funciones de coordinación, funciones compartidas y funciones concurrentes. De igual forma, las RIG's se complejizan a medida que intervienen más ámbitos de gobierno. Las relaciones fiscales intergubernamentales incluyen el ingreso, el gasto y el financiamiento público y conforman un campo disciplinario claramente delimitado denominado federalismo fiscal. Soria Romo, Rigoberto (2002).

hasta ahora devaluada y escasamente utilizada para el financiamiento con pasivos de proyectos de inversión de largo aliento y en algunos casos estratégicos, para el desarrollo de los pueblos y sus territorios.

Finalmente, se proponen algunos derroteros sobre los principales elementos y formas de corregir las debilidades del modelo fiscal, haciendo un especial énfasis en la posibilidad de un futuro —y necesario— Pacto Fiscal, sobre la base de la experiencia internacional y los aprendizajes generados producto de su implementación.

II. MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES FISCALES INTER-GUBERNAMENTALES

El Estado boliviano, tanto en su alcance como en sus responsabilidades, crece a partir de la Constitución Política del Estado (CPE) promulgada el año 2009, no sólo por el rol central que se le concede en el campo político, administrativo y económico, sino también por definirse, además, como un Estado Plurinacional (reconociendo varias nacionalidades) con diversas formas de autonomía, mudando del clásico Estado Unitario al nuevo Estado Multi-autonómico (cuatro formas de autonomías todas ellas distintas) y Penta-gubernamental, (cinco gobiernos autónomos, gobernando sobre el mismo territorio), planteando así el enorme desafío de gestionar una nueva forma de organización y estructura territorial.

Este mayor “tamaño” estatal, paradójicamente, con las mismas (y quizá menores) capacidades

y “fuerza” de un Estado en tránsito —desmontando, en la formalidad a la República—, y en camino a convertirse a Plurinacional, se halla en una, no menor, encrucijada. El crecimiento del Estado no sólo es “vertical” (más gobiernos autónomos), sino también “horizontal” por la cantidad de competencias, deberes y garantías a las cuales se compromete en la CPE.

Si bien el número de artículos no define el “peso” específico de una constitución, la CPE transitó de 234 artículos a más de 411, explicadas en un conjunto de responsabilidades estatales que no muestran correlación y simetría con las obligaciones ciudadanas que se restringen a tan sólo un artículo —el 114, con sólo 16 incisos, en su mayoría retórico y principista—, y tampoco muestran relación alguna con las limitadas capacidades institucionales del Estado boliviano. Esta expansión estatal se magnifica con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que precisa las 199 competencias constitucionales, con algo más de 313 alcances competenciales, determinando el andamiaje de tan sólo 16 de los más de 20 sectores de servicios públicos que uno puede hallar señalados en la Constitución.

Este efecto de “ensanchamiento” del Estado, no sólo se enuncia en el cumplimiento de nuevas responsabilidades y prestación de servicios públicos adicionales como educación y salud, presentes en la anterior constitución; sino que se agregan dos nuevas responsabilidades, el derecho al agua y a la vivienda. Este efecto supone también un incremento en las capacidades y costos estatales por la prestación de los servicios, su estructura organizativa, coordinación intergubernamental y organización necesarios para su entrega. Lo cual, con certeza, sino los torna menos eficientes, al menos enca-

recerá relativamente los costos de producción y provisión de dichos servicios públicos, recordando que, cuanto más profunda es la descentralización, los costos de prestación de los servicios públicos se incrementan, dejando de ser relativamente más baratos por la pérdida de economías de escala, externalidades en el consumo y en la producción.

El crecimiento simultáneo del nivel central y de las autonomías planteado en el texto constitucional, conceptualmente es un desafío que introduce serias dudas sobre la viabilidad administrativa, institucional y financiera del nuevo modelo autonómico estatal. Con este incremento de más ETA, se esperaría que el nivel central del Estado, paralelamente y en sentido contrario, se contraiga y se concentre en las competencias propias de un gobierno central y no en aquellas transferidas a una entidad territorial.

Este efecto de ampliación hacia abajo de los gobiernos autónomos, significa que las ETA se expanden en competencias y responsabilidades, pero el segundo y más importante efecto, generalmente olvidado, es que al transferirse mayores competencias a las ETA el nivel central deberá dejar de estar a cargo de estas responsabilidades, por la transferencia (o delegación) efectuada a las ETA. Por tanto, el nivel central debe contraerse, ya que las materias en las que antes disponía de competencias no las tendrá más, o disminuirán. Así podrá especializarse en aquellas competencias de formulación de política pública y desarrollo legislativo, asignaturas que deberían ser más sólidas y profesionales.

Este efecto clásico de “encogimiento” del nivel central del Estado en los procesos de descentralización y de mayor especialización no se materializa en nuestra experiencia. El Gobier-

no Central debería concentrarse en la gestión de políticas públicas, leyes nacionales y de coordinación intergubernamental. El “modelo” boliviano de autonomías no tiene correlato con aquello que sugiere tradicionalmente la teoría de la descentralización, lo cual implica un doble y mayor costo. Por un lado, las ETA crecen en su campo de acción y gasto sub-nacional, pero, por otro, el nivel central se resiste a perder protagonismo y compite inevitablemente en el territorio, en muchos casos sobreponiéndose a la gestión de los gobiernos autónomos.

El Gráfico 1 expresa este doble efecto, el de “ensanchamiento” y el de “ampliación”. El nuevo tamaño del Estado boliviano que antes, bajo su modo republicano, disponía de sólo dos gobiernos, el nacional y el municipal; hoy, además de convertir en Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) a las Ex - Prefecturas, crea dos nuevos gobiernos, uno para la Autonomía Indígena Originario Campesina y otro para la Autonomía Regional.

El segundo y más importante efecto, generalmente olvidado, es que al transferirse mayores competencias a las ETA el nivel central deberá dejar de estar a cargo de estas responsabilidades, por la transferencia (o delegación) efectuada a las ETA. Por tanto, el nivel central debe contraerse, ya que las materias en las que antes disponía de competencias no las tendrá más, o disminuirán.

GRÁFICO 1. "CRECIMIENTO" DEL ESTADO PLURINACIONAL

Crecimiento vertical y horizontal



Fuente: Elaboración propia.

En lugar de concentrarse en las políticas públicas, en mejorar las leyes y sus reglamentos, instrumentado el proceso de gerencia pública o estableciendo fondos de inversión que reduzcan la escasa equidad o que contribuyan a un mejor gasto conexo y de alto impacto intergubernamental, el gobierno central se sobrepone, al igual que otras ETA, sobre las mismas ETA²; por un lado, vía acciones directas que ejecutan recursos, construyendo e inaugurando escuelas y mercados donde las competencias son municipales; entregando caminos y proyectos de riego en áreas de competencia de-

partamental o construyendo un teleférico para prestar un servicio público de naturaleza local o supra-local. Acciones que podrían haberse resuelto intergubernamentalmente (vía GAM a GAM o de GAD con varios GAM), y donde los beneficios y utilidad estarán limitados a los ciudadanos y ciudadanas de sólo dos municipios y el crédito será pagado por todos los bolivianos.

Por otro lado, el nivel central se sobrepone con transferencias no sistemáticas y no condicionadas, como, por ejemplo, el programa

² El Gobierno Regional del Chaco recibe más de 75 millones de dólares anuales, sin habersele asignado en la CPE o LMAD competencias y menos cualidad gubernativa, duplicando y compitiendo con el GAD y los GAM del departamento de Tarija.

³ En la localidad de Cliza, el programa "Evo cumple" construye un estadio con capacidad para 35 mil espectadores, aunque Cliza tenga sólo 9 mil habitantes. Las obras debían ser entregadas en septiembre pasado, pero tienen un avance de apenas el 40%, y dos de las cuatro empresas constructoras abandonaron el proyecto. La construcción se adjudicó sin licitación.

“Evo Cumple”³ hacia áreas de responsabilidad municipal. Este programa se convierte en un mecanismo financiero paralelo a aquellos determinados por la CPE y las orientaciones estratégicas o participativas propias de los planes operativos anuales tanto de los GAD como de los GAM, para ejecutar recursos en sus jurisdicciones territoriales.

Sin duda, el nivel central tiene el poder y los recursos para llegar al territorio, pero la forma de hacerlo no es la adecuada en un Estado con múltiples gobiernos, donde lo imprescindible es concertar y pactar inter-gubernamentalmente cualquier intervención en un territorio, apalancando presupuestos territoriales, persiguiendo inversiones concurrentes, respetando los contenidos de los Presupuestos Operativos Anuales o aquella visión y aspiraciones recuperadas en los Planes de Desarrollo, tanto municipales como departamentales.

La construcción del proceso de autonomías requiere no sólo de un marco legislativo, y normativa subyacente, sino también de vocación descentralizadora y concertación intergubernamental. Un nuevo *software* que conciba un estilo distinto de hacer gestión estatal, una forma que no se sobreponga y descuide la lógica descentralizadora y de respeto a la gestión de los gobiernos autónomos,⁴ que demanda coordinación y no competencia; complementariedad y no conflictos, así como inversión concurrente y no unilateral. Estas reflexiones exhortan a los actores estratégicos de las autonomías a cumplir y hacer cumplir con aquello dispuesto por la CPE en su parte tercera.

III. LA GÉNESIS DEL “MODELO” FISCAL-FINANCIERO

La construcción del Estado Plurinacional Autónomo no obedece a un determinado modelo, tampoco es la consecuencia de bases conceptuales, teóricas o científicamente rigurosas que determinan en materia de descentralización el marco de referencia y lineamientos estratégicos para materializar el régimen autonómico estatal. El “modelo” de autonomía boliviano está determinado por una ley, la Constitución Política del Estado (CPE), que en su Tercera Parte expresa la nueva estructura y organización del Estado. La ley determina el “modelo” y no al contrario, el “modelo” tiene su expresión legal a través de una Ley. Bajo este razonamiento, en el que la política pública tiene (y debe tener) una dimensión más amplia que la ley, el instrumento jurídico debería ser un apéndice del “modelo”, como expresión jurídica (ley o norma) de los contenidos y alcances formales de un “modelo”.

La construcción del proceso de autonomías requiere un nuevo software que conciba un estilo distinto de hacer gestión estatal, una forma que no se sobreponga y descuide la lógica descentralizadora y de respeto a la gestión de los gobiernos autónomos, que demanda coordinación y no competencia; complementariedad y no conflictos, así como inversión concurrente y no unilateral.

⁴ Concepto conocido como Lealtad institucional, que supone respeto y no injerencia a la jurisdicción y competencias de otro gobierno en su territorio.

En toda formulación de política pública, la ley o decreto correspondería a la expresión nomotética y final de una política o estrategia de política pública. Desafortunadamente, y de manera consuetudinaria, en Bolivia las leyes y normas determinan el “modelo” de política pública (y lo que es peor generalmente de política “gubernamental”) y no precisamente al revés, como debería edificarse una política pública.

Un segundo elemento, sugiere que el proceso de formulación de leyes de respaldo al régimen de autonomías, si bien no obedece necesariamente a una visión gubernamental y menos estatal, tampoco fue la expresión de una voluntad política y vocación descentralizadora del nivel central. Recordemos la actitud distante –en un inicio– y reacia para apoyar la autonomía en el Referéndum Nacional por la autonomía del año 2007, cuando se animó explícitamente a la negativa en la consulta departamental. Por otra parte, la Constitución que se pretendió aprobar en la ciudad de Oruro mostraba elementos poco favorables a un régimen efectivo de autonomías. Uno de las características más llamativas de la constitución aprobada en Oruro, fue la ausencia de facultades legislativas para los gobiernos autónomos, a pesar de la denominación de régimen de autonomías en ese texto.

Los dos elementos descritos previamente tuvieron un tercero, igual de complejo y tensionado como lo fue la negociación llevada a cabo en Cochabamba entre los meses de julio y octubre del año 2008. Esta etapa de negociación fue central para darle una salida consensuada a la insuficiencia autonómica de la Constitución

“aprobada” en Oruro. De esta forma, nace en Cochabamba una forma de autonomía pactada entre un gobierno central y la denominada “media luna”(cuatro departamentos no oficialistas), que fue la que determinó suscribir un régimen de autonomías complejo (cinco gobiernos en el mismo territorio y cuatro formas de autonomía con distintos contenidos y alcances) y un costoso modelo de autonomías (cinco ejecutivos, cinco legislativos, 234 asambleístas, cuatro unidades territoriales,⁵ once nuevas autonomías indígenas, etc.) más consejos, mas comités, más conflictos competenciales que se vienen. Un claro ejemplo, se encuentra en el tema de transporte municipal y la construcción de un teleférico de naturaleza intermunicipal metropolitano a cargo, de forma inédita, de un gobierno central y bajo la cuestionada forma del endeudamiento nacional (y no municipal o departamental) para su concreción.

Este acuerdo sobre el régimen de autonomías resulta ser la fiel expresión del clima de desconfianza política que todavía reside en el país: la tensión entre los intentos de tuición desde el centro y de no subordinación de los departamentos y municipios capitales; la visión heterogénea y hasta contradictoria al interior del propio gobierno nacional en torno a las autonomías y la relación impredecible de los sectores con el resto de los gobiernos; las demandas sobre-corporativizadas y los clásicos comportamientos feudales sectoriales; la presión permanente de las representaciones no territoriales, y también la improvisación y casi inexistente capacidad de una gran cantidad de actores, aparentemente estratégicos,

⁵ Son el municipio, la provincia, el departamento, la región y la macro-región, determinada ésta última como posible nueva unidad territorial en la ley de Macro-regiones y zonas fronterizas.

para las autonomías, que naufragaban cuando las circunstancias exigen más rigor y ciencia, más conocimiento y mejor tecnología institucional y fiscal para diseñar y formular un nuevo y mejor régimen de autonomías que sustituya al proceso de Participación Popular de 1994, hoy vigente todavía, a pesar de su abrogación formal con la LMAD.

Todo este tránsito del Estado unitario al Estado autonómico viene acompañado del desconocimiento y falta de condiciones institucionales para operar un singular y sofisticado régimen de autonomías que, como *software*, supera sin duda la precariedad del *hardware* estatal, que bien puede ser comparado con la pretensión de cargar un sistema Windows 8 en una Pentium ii, sin duda, un ejercicio inocuo. Desafortunadamente, esta caricaturizada analogía no está muy alejada de la realidad, pues el proceso autonómico boliviano demanda a “gritos” no sólo el desarrollo de una pedagogía nacional y construcción de bases doctrinales autonómicas propias, sino también la vocación descentralizadora de sus líderes para una adecuada aprehensión ciudadana del régimen de autonomía como parte de la construcción de un nuevo Estado.

IV. LEGISLACIÓN FISCAL PARA LA AUTONOMÍA

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) abroga las leyes 1551 de Participación Popular⁶ y 1654 de Descentralización Administrativa,⁷ cerrando el ciclo de la República descentralizada, inaugurando un nuevo Estado Plurinacional y Autonómico, modificando la estructura y organización del Estado, constitucionalizando el marco competencial y los mecanismos de coordinación intergubernamental, e incorporando a los territorios y pueblos indígenas en la organización y estructura del territorio. Sin embargo, en el régimen fiscal y financiero previo a la instalación de las autonomías, y las fuertes asimetrías que éste provoca, curiosamente, no es modificado.

Hoy, a pesar de los 18 años de la inauguración del modelo de financiamiento de la Participación Popular que transformó profundamente el régimen fiscal del Estado, éste, en la práctica, aún se mantiene. Dicho legado definía una estructura de impuestos nacionales coparticipables en un 20% para los Gobiernos Municipales, 5% para las Universidades y el restante 75% para el Tesoro General de la Nación; además, clasificó por primera vez

⁶ La ley 1551 de 1994 otorgó más poderes políticos a las municipalidades, amplió el sesgo urbano a lo rural definiendo a la sección de provincia como la unidad territorial básica del Estado; descentralizó territorialmente la infraestructura y equipamiento de salud, educación, cultura, deportes, microriego y caminos vecinales; dotó de control social, vía comités de vigilancia y organizaciones territoriales base; estableció los ingresos nacionales, departamentales y municipales; incrementó la coparticipación al 20% de los ingresos para el nivel municipal, entre otras materias relevantes.

⁷ La ley 1654 de Descentralización Administrativa de 1995 disolvió las Corporaciones Regionales de Desarrollo, estableciendo un conjunto de competencias de alcance departamental (energía, investigación y tecnología, servicios de asistencia agropecuaria, entre otros) y muchas áreas complementarias (caminos secundarios, riego) y en otras concurrentes (administración y pago del personal de educación y salud); consolidó, además, las regalías en favor del departamento y determinó nuevas transferencias intergubernamentales a través de la creación del Impuestos Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y el Fondo Compensatorio Departamental (FCD) por regalías, entre los aspectos más importantes.

los ocho ingresos nacionales,⁸ y los ingresos departamentales, sobre la base del 11% de las Regalías; e introdujo dos nuevos ingresos para los departamentos, el 25% del Impuesto Especial sobre la Venta de Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y un porcentaje variable del Fondo Compensatorio Departamental (FCD) - si el departamento se hallaba debajo de la media nacional por distribución de regalías -.

Por otra parte, también definió como ingresos municipales la transferencia del 100% de la recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPB) y a la Transacción de estos (IT) para el dominio tributario exclusivo municipal, y el impuesto al consumo de la chicha de maíz como un ingreso de menor cuantía. Como se puede colegir, toda una revolución fiscal y redistributiva del ingreso para un proceso ambicioso de descentralización, en un contexto (mundial y nacional) muy distinto al del actual siglo XXI.

Posteriormente, el año 2005, con la Ley 3058 de Hidrocarburos, se establece un reparto de los ingresos producto de los impuestos generados por la explotación de los hidrocarburos: 68% para los departamentos (7% para sus universidades, 10% para los GAD y 35% para los GAM, 3,5% para el fondo indígena, 25,5% para la renta dignidad y 19% para el nivel central) y del restante 32% el nivel central se queda con un 22%, dejando un 10% que compensa como un fondo a los departamentos no productores. Este importante ingreso no tiene otro criterio que el de zona de producción y al interior de

la asignación departamental, los decretos reglamentarios distribuyen lo que corresponde a las GAD, GAM y universidades, vía un criterio poblacional de menor prevalencia.

Con la aprobación de la nueva CPE, en la práctica y más allá de que el texto constitucional en su primer artículo no lo reconozca, el Estado Unitario murió y nace un Estado Plurinacional, es decir, No Unitario y Multi-autonómico. A pesar de que el concepto de unitario⁹ siempre fue mal comprendido en el imaginario popular como de unidad absoluta, hoy Bolivia muestra evidentes señales de que la legislación ya no es una atribución exclusiva del Ex-Congreso Nacional, actualmente, Asamblea Legislativa Plurinacional, y que muchas materias y responsabilidades serán (y deberán ser) legisladas, normadas y reglamentadas en los cuerpos legislativos de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA). Por ello, también llama la atención, que el gobierno central disponga de una batería de proyectos de ley para todos los ámbitos imaginables del quehacer sub-nacional (ley de gobiernos locales, ley de mancomunidades, ley del asociativismo, etc.), olvidando que el Estado boliviano es autonómico, y que requerirá cada vez menos leyes de amplio campo de acción y desarrollo como en el superado Estado centralista.

Cinco gobiernos y cuatro formas de autonomía señalan un nuevo derrotero para la consolidación de la descentralización y un deseable repliegue del gobierno central en materias de índole regional o local, no exenta de proble-

⁸ Coparticipación de los siguientes tributos: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Transferencias, Régimen Complementario-IVA, Impuesto a las Utilidades de las Empresas, Impuesto al Consumo Específico, Gravamen Aduanero, Impuesto a las Salidas al Exterior, Impuesto a la Transferencia Gratuita Bienes.

⁹ Lo unitario hace referencia, entre otras cosas, principalmente a la presencia y actuación de un solo órgano legislativo, que legisla y norma desde del "centro" para todo el Estado.

mas como la atención de las preferencias ciudadanas y la asignación fiscal acorde a las capacidades territoriales, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, así como el congestionamiento en la coordinación intergubernamental y pugna permanente de las ETA con el nivel central, por beneficiarse de más excedente económico.

Específicamente en el ámbito departamental, las posibilidades de financiamiento como alternativa a las transferencias intergubernamentales son muy limitadas, casi inexistentes en la realidad, más allá de que en la legislación se hallan pequeñas “ventanas” que al momento de la puesta en práctica parecen estrecharse. En este sentido, el nivel departamental fue el único régimen que constitucionaliza sus ingresos según el artículo 341 de la CPE, determinando los ingresos departamentales, que no es lo mismo que los ingresos de las GAD, y que son:

1. Las regalías departamentales creadas por ley.
2. La participación en recursos provenientes del impuesto a los Hidrocarburos, según los porcentajes previstos en la Ley.
3. Impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales.
4. Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en

servicios personales de salud, educación y asistencia social.

5. Las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación en los casos establecidos en el artículo 339.I de la Constitución.
6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público.
7. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos.
8. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.

Luego, y por mandato de la CPE, la LMAD establece importantes avances en la creación de una nomenclatura específica para la precisión y ampliación del régimen competencial, la creación de múltiples mecanismos de coordinación intergubernamental, así como las contribuciones a una mejor gestión presupuestaria con responsabilidad fiscal. Estos avances, se ven opacados por la intromisión de artículos con redacciones explícitamente dirigidas al control administrativo y financiero de las Entidades Territoriales Autónomas,¹⁰ la incorporación de más actores en la gestión del territorio y el procesamiento judicial expedito de sus máximas autoridades a sólo acusación formal de un fiscal (actualmente, declarado inconstitucional por la Sentencia N° 2055 del Tribunal Constitucional). La exclusión de los elementos cen-

¹⁰ Ver en la LMAD, por ejemplo: a) incorporación del curioso término recaudaciones “en efectivo” para todas las transferencias del nivel central a las ETA; b) ratificación del débito automático; c) mantención de los criterios de condicionamiento para el gasto corriente y gasto de inversión de la participación popular; d) determinación de que las escalas salariales y planilla presupuestaria se hallen en el marco de los criterios y lineamientos de la política salarial del gobierno nacional; e) obligación de entregar su ejecución presupuestaria sobre los recursos, gastos corrientes e inversión pública en medio magnético e impreso hasta el 10 de cada mes; f) autoridades obligadas a presentarse “personalmente” en la ciudad de La Paz para brindar información y respuestas que fuesen requeridas por cualquier miembro de la ALP.

trales del régimen fiscal-financiero, y un tímido y general desarrollo de la participación y el control social en la LMAD, dejaron ambas temáticas centrales fuera del alcance de esta ley.

En síntesis, en lo fiscal y financiero, la LMAD mantiene el *status quo* vigente. Quizá, los elementos más importantes fueron, por un lado, la creación de un fondo Solidario que actúe como mecanismo de redistribución en el tema fiscal/financiero sub-nacional, que hasta la fecha desafortunadamente no opera; y por otro, el Pacto Fiscal actualmente postergado de facto hasta el 2015 por el contexto político y electoral. El Pacto Fiscal será pospuesto, primero, por la reciente realización del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 y por el tiempo que demandará los resultados finales y la formulación de la propuesta a cargo del Servicio Estatal de Autonomía;¹¹ y segundo, por la cercanía de los años 2014 y 2015, años de elecciones nacionales y sub-nacionales que concentraran, con seguridad, la atención de las fuerzas políticas y ciudadanía en general.

Posteriormente, por mandato de la LMAD se formula, con escasa participación de las ETA, la Ley 154 de Clasificación y Definición de Impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos (LCDI). Ley que carece de imaginación y no está a la altura del desafío que plantea el financiamiento de las 199 competencias descritas por la CPE y los más de 313 alcances competenciales de la LMAD. No realiza modificaciones de fondo a la actual clasificación y definición de impuestos, manteniendo vigente todo aquella del anterior es-

quema de financiamiento de descentralización territorial que determina los ya conocidos dominios tributarios de la LMAD. En el caso de los GAD, sólo crea ciertos impuestos de escaso rendimiento y define condiciones y principios ya presentes en la CPE.

En resumen, es una ley que consolida el antiguo sistema de clasificación de impuestos de dominio nacional, departamental y municipal, sin alterar el hecho generador, la base imponible, los criterios de cobro o factores de distribución. Además, con una fuerte presencia del nivel central en la legislación y reglamentación tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), aspecto ambiguo por ser una competencia compartida y no exclusiva nacional, según lo determinado por la CPE.¹² En otras palabras, temas como la creación o modificación de impuestos departamentales o municipales requieren, sino de ley nacional, al menos de decretos reglamentarios del nivel central; sin duda, una asignatura polémica para un “nuevo” Estado autonómico.

En la referida ley, también se ratifican los ingresos para las Entidades Territoriales Autónomas Departamentales (ETAD), las Entidades Territoriales Autónomas Municipales (ETAM), las Entidades Territoriales Autónomas Indígena Originario Campesina (ETAI OC) y para las Entidades Territoriales Autónomas Regionales (ETAR). Configurando así un escenario vigente desde hace casi 20 años con las transferencias intergubernamentales y los limitados dominios tributarios (marcados en cursiva en el Cuadro 1), y un casi inexistente financiamiento de fuentes alternativas, llámese deuda pública, en sus modalidades tanto interna como externa.

¹¹ El Servicio Estatal de Autonomías dispone de 6 meses, a partir de la entrega de los resultados oficiales del INE, para presentar una propuesta de Pacto Fiscal.

¹² CPE. Art.299.I.7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

A manera de colofón, las autonomías se respaldan en el mismo y “viejo” modelo de financiamiento del Estado Republicano. El régimen fiscal del “modelo” boliviano de autonomías no muestra cambios significativos que profundicen

la neutralidad fiscal de las ETA, por el contrario, mantiene y sustenta el nuevo régimen de autonomías con el tradicional modelo de financiamiento basado en las transferencias intergubernamentales.

CUADRO 1. INGRESOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS (ETA)

ETAD	ETAM	ETAIOC	ETAR
<ol style="list-style-type: none"> 1. Las regalías departamentales. 2. Los impuestos de carácter departamental, creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la ALP. 3. Las tasas y las contribuciones especiales creadas. 4. Las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales de acuerdo a la ley del nivel central del Estado. 5. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos. 6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares. 7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos. 8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del IDH y IEHD, y los establecidos por ley del nivel central del Estado. 9. Aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. 2. Las tasas patentes a la actividad económica y contribuciones especiales. 3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos. 4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares. 5. Los créditos y empréstitos internos y externos. 6. Las transferencias por copart.tributaria de las recaudaciones en efectivo de impuestos nacionales. 7. Las transferencias por participaciones en la recaudación en efectivo del IDH. 8. Aquellos provenientes por delegación o transferencia de competencias. 9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a normativa vigente para municipios productores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impuestos asignados a su administración. 2. Las tasas, patentes y contribuciones especiales creadas por las ETAIOC. 3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos. 4. Legados, donaciones y otros ingresos similares. 5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central del Estado. 6. Regalías departamentales por explotación de recursos naturales. 7. Aquellos provenientes por delegación o transferencia de competencias. 8. Las ETAIOC percibirán los recursos por transferencias de coparticipación tributaria e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo a los factores de distribución establecidos en las disposiciones legales en vigencia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las tasas y contribuciones especiales establecidas por ley del nivel central. 2. Los ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios en el marco de las competencias que le sean transferidas y delegadas. 3. Legados, donaciones y otros ingresos similares. 4. Las regalías departamentales por explotación de recursos naturales, establecidas mediante normativa vigente y la ley del gobierno autónomo departamental. 5. Ingresos transferidos desde las ETA que las componen. 6. Aquellos provenientes de las transferencias por delegación o transferencia de competencias.

Fuente: Ley de Clasificación de Ingresos. Elaboración propia.

De esta forma, la estructura de Financiamiento del Régimen de Autonomías está directamente relacionada a la forma de financiamiento del Estado. Ello significa que las características del financiamiento de las entidades territoriales autónomas, está erguida principalmente sobre el soporte del paradigma “extractivista” de los hidrocarburos y minerales, favorecidos, en el último tiempo, por los altos precios internacionales. Estas características son reproducidas por el actual modelo de financiamiento de los GAD, que muestra la carencia de dominios tributarios importantes y mecanismos de acceso al endeudamiento, aspectos que sitúan a los GAD en una situación altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales del nivel central.

Quizá, uno de los elementos centrales y más importantes del proceso autonómico es la autonomía fiscal, porque dependerá de la forma y estructura de financiamiento el efectivo y sostenido ejercicio de la autonomía. Determinar quién y cómo se financia y por cuánto tiempo se hacen cargo del conjunto de competencias asignadas a cada gobierno, sin duda, no resulta una tarea sencilla.

Si bien es posible identificar, según la experiencia internacional, una serie de criterios técnicos que orienten sobre un modelo relativamente ideal de financiamiento, no es posible descartar y despreciar el contexto político y social, que en el caso boliviano se transforma en un factor de peso específico muy grande en el diseño, desarrollo y desenlace de la política

Quizá, uno de los elementos centrales y más importantes del proceso autonómico es la autonomía fiscal, porque dependerá de la forma y estructura de financiamiento el efectivo y sostenido ejercicio de la autonomía

pública y las acciones gubernamentales. De todas formas, los conceptos y categorías formales que establece la teoría no pueden ser soslayados y, al menos, es necesario tenerlos como referencia, para valorar y aproximarnos hacia un marco común de análisis.

Luego de determinado el marco competencial y de responsabilidades estatales distribuidas por nivel de gobierno, el principal problema que surge en torno a la prestación de los bienes y servicios públicos es la discusión respecto de quién debe financiar su provisión.¹³ Al definir las fuentes de financiamiento se pueden aplicar dos principios clásicos: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago¹⁴, ambos como mecanismos de justicia en la carga y peso del financiamiento que cada persona o jurisdicción deberá contribuir para el acceso a bienes y servicios públicos

Los GAD tienen por finalidad la provisión de bienes públicos departamentales y por tanto debieran financiarse cobrando a quienes se benefician de ellos, a través de tributos que se expresen en determinados impuestos, el cobro

¹³ Horst, Bettina. Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. *Un Mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile, 2008.

¹⁴ El principio de la capacidad de pago implica dos conceptos distintos. Por un lado, que pague más el que puede pagar más (equidad vertical), y por otro, que paguen igual los que tienen igual capacidad de pago (equidad horizontal). Si se cobra de acuerdo a la capacidad de pago, se tiene en mente la idea de redistribuir ingresos, y, por lo tanto, esta forma de financiamiento se asocia al rol de redistribución que el Estado posee.

de derechos y/o tarifas por servicios y bienes provistos a la comunidad. Es decir, que sean los propios beneficiados por los bienes públicos quienes concurren a su financiamiento. Así, los servicios públicos demandados y usados por la población del departamento, deberían ser pagados por ellos mismos.¹⁵

Sin embargo, existe población de menores ingresos, que no debería dejar de recibir bienes públicos locales por no poder pagar por ellos. Lo cual hace necesario establecer un segundo criterio donde, quienes tengan mayor capacidad, contribuyan con un pago más alto. Y si, aun así, la brecha persistiera entre lo que se necesita gastar y lo que realmente se tiene como ingresos propios en una jurisdicción, deberá ser el gobierno central el que transfiera recursos a los gobiernos sub-nacionales para la provisión de bienes públicos que no puedan ser financiados por los contribuyentes de ese territorio, en el marco del rol que le compete en la distribución de los ingresos nacionales.

Detrás del financiamiento de los servicios públicos y de quién debe pagar por ellos existen principios que sirven como orientaciones para el financiamiento equitativo, transparente y sostenible de los bienes y servicios públicos. La no aplicación de estos principios tendrá fuertes efectos no sólo en la calidad de los servicios públicos,

el comportamiento de los actores y sus relaciones, sino también en sus expectativas. Lo cual puede conducirnos a una cultura política de exigencias desproporcionadas por grupos corporativos que, “velando” por el interés del “sector”, vía presiones o movilizaciones sociales, podrían amenazar los intereses del conjunto del Estado Plurinacional y la sociedad en su conjunto.

V. DETERMINACIÓN Y ASIGNACIÓN DE DOMINIOS TRIBUTARIOS

Desde el inicio de la descentralización en Bolivia, las ETA siempre se financiaron principalmente por las transferencias del Gobierno Central, es el caso de los GAD casi en su totalidad, al igual que los municipios “pequeños” y rurales. Esta forma de financiamiento de los gobiernos autónomos, con base en las transferencias intergubernamentales, tiene también, entre unos de sus factores (ya que no es el único), la tradicional centralidad en las estructura de los ingresos nacionales.¹⁶

Los ingresos sobre los cuales se financia el Estado y el régimen de autonomías provienen de los dominios tributarios que son el conjunto de

¹⁵ El principio del beneficio establece que se debe cobrar por los servicios públicos a aquellas personas o conjunto de ciudadanos que se benefician del uso de un bien público. Con este principio, quienes lo usan deberán pagar por el servicio. Esto conduce a una eficiente asignación de recursos, pero ignora completamente aspectos redistributivos del pago, ya que aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar por ese bien, simplemente no pueden acceder a él.

¹⁶ Los ingresos de las Entidades Territoriales Autónomas Departamentales son: 1. las regalías departamentales; 2. los impuestos de carácter departamental creados conforme a la legislación básica de regulación y de clasificación de impuestos, establecidos por la ALP; 3. las tasas y las contribuciones especiales creadas; 4. las patentes departamentales por la explotación de los recursos naturales de acuerdo a la ley del nivel central del Estado; 5. los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos; 6. los legados, donaciones y otros ingresos similares; 7. los créditos y empréstitos internos y externos contraídos; 8. las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del IDH y IEHD, y los establecidos por ley del nivel central del Estado; 9. aquellos provenientes por transferencias, por delegación o transferencia de competencias.

Política pública: Autonomías fiscales

impuestos, regalías, patentes y tasas asignadas a determinado nivel de gobierno para cumplir con las responsabilidades de gasto establecidas por la malla competencial determinada en el texto constitucional.

La mayor cantidad de tributos se hallan en el dominio del gobierno central. Dos elementos a destacar en esta división: i) los regímenes autónomos regionales e indígena originario cam-

pesino no disponen de dominios tributarios, y en el caso de este último, constitucionalmente, están liberados de pagar impuestos; ii) en el caso de los Dominios Departamentales, recién fueron asignados por la LCID y todavía no se hallan en explotación de los mismos, sin embargo, al ser de escaso rendimiento no tendrán ningún efecto importante en la estructura de ingresos de los GAD.

CUADRO 2. DOMINIOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO

Dominios Tributarios Nacionales	- Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)
	- Impuesto a las Transacciones - (IT)
	- Impuesto a las sucesiones y Transmisiones gratuitas de Bienes - (TGB)
	- Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior - (ISAE)
	- Impuesto al Valor Agregado - (IVA)
	- Régimen Complementario al IVA - (RC-IVA)
	- Impuesto a los Consumos Específicos - (ICE)
Dominios Tributarios Nacionales	- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - (IEHD)
	- Impuesto Directo a los Hidrocarburos - (IDH)
	- Alícuota adicional al IUE Minero - (IUM)
	- Impuesto al Juego y Participación en el Juego (IJPJ)
	- Impuesto a las Transacciones Financieras - (ITF)
Dominios Tributarios Departamentales	- Impuesto a la sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.
	- Impuesto a la propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática.
	- Impuesto a la afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos.
Dominios Tributarios Municipales	- Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores - IPBVA
	- Impuesto Municipal a las Transferencias - IMT
	- Impuesto al consumo de chicha de maíz
	- Impuesto a la afectación del medio ambiente por vehículos automotores; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos.
Dominios Tributarios IOC	<i>La Autonomía Indígena Originario Campesino no tienen dominios tributarios, sólo se le asignan tasas y patentes</i>
Dominios Tributarios Regionales	<i>La Autonomía Regional no tienen dominios tributarios, sólo se menciona en la legislación que se les asignará tasas y contribuciones especiales</i>

Fuente: CPE, LMAD y LCID. Elaboración propia.

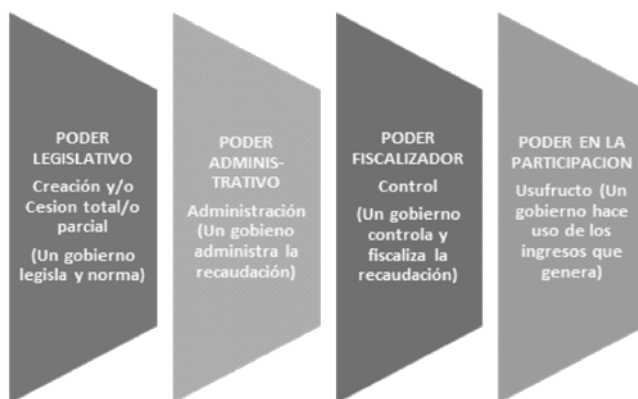
La estructura tributaria boliviana está constituida por 19 tributos, once de ellos pertenecen al dominio tributario del nivel central, tres al dominio tributario departamental y cuatro impuestos al dominio tributario municipal. Como ya se mencionó, las autonomías indígenas originario campesina y la autonomía regional no cuentan con dominios tributarios.

En una gran mayoría de estos tributos, el nivel central posee la potestad tributaria,¹⁷ es decir, dispone del conjunto de los poderes tributarios para legislar, administrar, controlar y fiscalizar estos tributos. Sólo el usufructo (coparticipación de una mayoría de tributos) se comparte vía

los criterios y porcentajes definidos para cada nivel gobierno.

La idea básica de esta precisión sobre los distintos poderes tributarios reside en, a partir del régimen vigente de autonomías, explorar la posibilidad de asignar un poder (o varios) a otro nivel de gobierno, que permita no sólo cumplir con la recaudación actual, sino mejorarla. El siguiente gráfico muestra el campo de acción de los cuatros poderes tributarios. El legislativo para la creación o cesión parcial o total; el poder administrativo para la recaudación; el poder fiscalizador para ejercer el control y la fiscalización y, finalmente, la participación en el usufructo del tributo.

GRÁFICO2. PODERES TRIBUTARIOS



Fuente: Elaboración propia.

Ocho de los 19 tributos pertenecen de forma exclusiva a un solo nivel de gobierno. Esta estructura de tributos se complementa con un fondo de compensación por dos tipos de re-

galías (hidrocarburíferas y forestales) y dos patentes a las actividades forestales y mineras.

En catorce de los 19 tributos, el nivel central percibe un porcentaje importante de las re-

¹⁷ Conjunto de poderes que un gobierno posee en el campo de los tributos. Estos poderes son:

- a) El poder legislativo/normativo, por el cual se puede crear tributos y reglamentar su aplicación.
- b) El poder administrativo, por el cual se administra y se fiscaliza la recaudación.
- c) El poder fiscalizador, por el cual se controla y fiscaliza la recaudación.
- d) El poder del usufructo, por el cual se hace uso y participación de los ingresos que se generan.

Política pública: Autonomías fiscales

caudaciones, y en dos de ellos, se queda con el 100% de la recaudación (ITF e IUE minero). Sólo la autonomía municipal tiene el 100% del usufructo en los Impuestos a la Propiedad de Bienes (IPB), Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) y el Impuesto Municipal a las Transacciones de Bienes y Vehículos (IMT).

El siguiente cuadro, de asignación y usufructo tributario, es complementario al cuadro 2, de dominios tributarios por nivel de gobierno, ya que este incluye las alícuotas determinadas por nivel de gobierno, e incluso, en algunos tributos, identifica otras entidades públicas (como la

Autoridad de Bosques o el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal) que perciben ingresos por otros tipos de tributos como las regalías. Sin embargo, lo más importante del mismo es conocer los porcentajes determinados de usufructo por nivel de gobierno, donde, en general, el nivel central tiene participación, y cuando no la tiene es por tributos de escaso rendimiento.

Como se puede apreciar, los porcentajes son variables y responden en general a leyes formuladas en contextos distintos y con objetivos muy diferentes a los que hoy la hacienda pública apunta.

CUADRO3. ASIGNACIÓN Y USUFRUCTO POR NIVEL DE GOBIERNO

INGRESOS	NIVEL	NIVEL	NIVEL	Otros (Fondos, instituciones, etc.)
	Nacional	Deptal	Municipal	
Coparticipación: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, ISAE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos Locales: IPBI, IPVA, IMT			100%	
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	100%			
Regalías Hidrocarburíferas	33%	67%		
FCD por regalías equivalente al 10% del IEHD		Deptos. debajo del prom.		
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (después de distribución de Renta Dignidad)	19%	10%	35%	7% Universidades
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados	75%	20%		5% Universidades
Impuesto al Juego	100%			
Impuesto Participación en los Juegos	70%	15%	15%	
Alícuota adicional al IUE Minero - (IUM)	100%			
Regalías Forestales/Aprovechamiento		35%	25%	10% FNDF y 30% ABT
Regalías Forestales/Desmonte		25%	25%	50% FNDF
Regalías Mineras		85%	15%	
Patentes Hidrocarburíferas			50%	50% Min. Desarrollo Sostenible
Patentes Mineras			30%	70% Varios

Fuente: Elaborado con base en la legislación vigente y actualizaciones propias.

Es necesario hacer notar que, en esta asignación tributaria, no se contempla alícuotas para los Gobiernos Autónomos Departamentales, porque las determinaciones de la LCID en materia de cesión de dominios tributarios aún no tienen reglamento ni se efectivizan.

Como veremos más adelante, los GAD se financian por el usufructo establecido por el nivel nacional y no de sus dominios tributarios. Lo cual las hace mucho más frágiles y vulnerables a posibles cambios inesperados en las alícuotas por parte de la autoridad de la hacienda pública.

VI. ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DEPARTAMENTALES

La forma de asignación de ingresos para las Entidades Autónomas Departamentales es el legado del modelo que consolida las regalías en favor del departamento y determina nuevas transferencias intergubernamentales, a través de la creación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y el Fondo Compensatorio Departamental (FCD) por regalías.

La distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el de las Regalías, al igual que los recursos de la Participación Popular, está determinada mediante leyes que establecen los porcentajes asignados para los diferentes

niveles de gobierno. La asignación definida en el Presupuesto General del Estado, así como el desembolso efectivo mensual de recursos, es realizada de manera automática mediante transferencias a las cuentas fiscales.

Todo este marco legal ocasiona una importante cantidad de transferencias a las finanzas departamentales. Las fuentes de financiamiento para los GAD varían entre los Bs.5.400 millones y los Bs.7.500 millones, aproximadamente, en los últimos cuatro años. Siendo los ingresos corrientes los que financian con un 65% (2/3) el gasto departamental. Las tres principales fuentes de financiamiento son las Regalías, los saldos en caja y bancos y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

CUADRO4. ESTRUCTURA DE INGRESOS GAD 2009-2012 (EN BOLIVIANOS)

INGRESOS GAD	2009	2010	2011	2012
DETALLE	MONTO Bs	MONTO Bs	MONTO Bs	MONTO Bs
INGRESOS CORRIENTES:	4,755,228,069	3,356,565,184	4,692,709,567	4,821,313,288
Regalías	3,242,271,118	2,265,530,423	3,400,570,834	3,340,017,668
Mineras	624,728,633	550,468,413	752,888,215	731,488,003
Hidrocarburos	2,609,574,835	1,707,720,013	2,639,856,562	2,600,154,293
Forestales	796,7650	7,341,997	7,826,057	8,375,372
FCD	194,300,787	134,902,757	112,785,532	151,910,798
IEDH	380,425,774	269,805,514	225,571,065	303,821,596
IDH	691,001,660	451,735,067	705,775,790	699,513,726
Cop. Juegos	-	-	-	456,324
Recursos propios	124,410,609	144,680,933	147,726,697	212,697,175
Transf. ctes. del Sector Púb.	118,342,721	87,533,967	96,978,379	110,343,067
Otros ingresos corrientes	4,475,400	2,376,523	3,301,270	2,552,934
RECURSOS DE CAPITAL:	395,076,622	418,260,651	303,093,036	323,673,655
Transf. capital del Sector Púb.	361,972,504	399,653,102	273,416,003	281,654,162
Donaciones del exterior	32,542,619	7,868,387	26,061,087	41,519,493
Otros recursos de capital	561,499	10,739,162	3,615,946	500,000
PRÉSTAMOS EXTERNOS E INTERNOS	223,994,986	134,792,818	34,713,415	26,459,338
SALDOS EN BANCOS	2,184,186,935	1,496,578,272	1,558,368,645	2,319,617,649
GOBIERNOS AUTONOMOS DEPARTAMENTALES	7,558,486,612	5,406,196,925	6,588,884,663	7,491,063,930

Fuente: PGN. Elaboración propia.

Política pública: Autonomías fiscales

Dentro de esta estructura, tanto los ingresos corrientes como los saldos en caja y bancos no dejaron de crecer, mostrando una relación positiva con un promedio del 43% en los últimos cuatro años. Lo que señala que en la medida que sigan creciendo los ingresos corrientes, lo propio sucederá con los saldos en caja y bancos.

Por el contrario, durante los últimos cuatro años en los GAD, la baja dentro del financiamiento son los ingresos de capital y la deuda pública. Por un lado, expresa la baja capacidad de apalancamiento de los GAD a las donaciones y fondos no reembolsables, generalmente de la cooperación internacional y ONG's, entre otros; pero también demuestra la ausencia de nuevas operaciones con fuentes externas de financiamiento, vía deuda pública, que evidencia una

caída notoria y sostenida desde el año 2009 con un 3% respecto del total de ingresos a, prácticamente, menos de un 1% para el 2012.

El siguiente cuadro expresa la estructura porcentual de los ingresos, mostrando la alta dependencia de los ingresos por hidrocarburos, principalmente por regalías, que hacen casi el 50% del financiamiento de los GAD y que, junto a los saldos en caja y bancos, alcanzan ambas a 3/4 partes del financiamiento del gasto total departamental.

Por otro lado, las regalías forestales y el impuesto a la coparticipación de juegos, recientemente creado, son los tributos que rinden menos y, por lo tanto, tienen escasa incidencia en la estructura de ingresos departamentales.

CUADRO 5. ESTRUCTURA DE INGRESOS GAD 2009-2012 (EN PORCENTAJE)

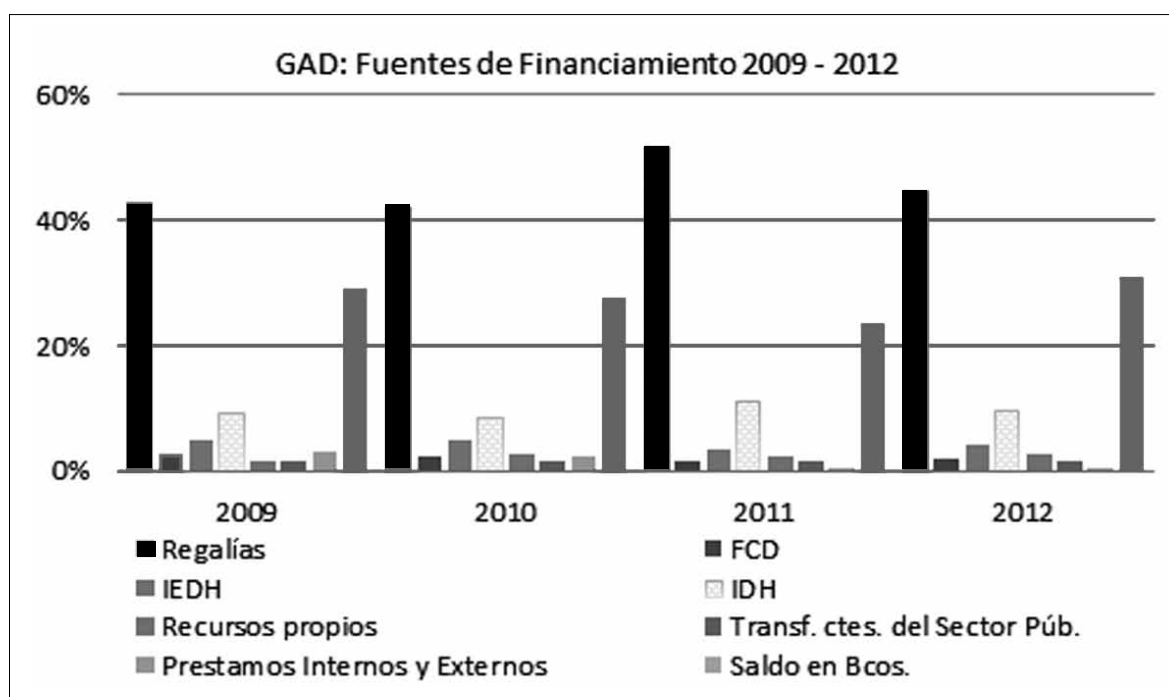
INGRESOS GAD	2009	2010	2011	2012
DETALLE	%	%	%	%
INGRESOS CORRIENTES:	63%	62%	71%	64%
Regalías	43%	42%	52%	45%
Mineras	19%	24%	22%	22%
Hidrocarburos	80%	75%	78%	78%
Forestales	0%	0%	0%	0%
FCD	3%	2%	2%	2%
IEDH	5%	5%	3%	4%
IDH	9%	8%	11%	9%
Cap. Juegos	0%	0%	0%	0%
Recursos propios	2%	3%	2%	3%
Transf. ctes. del Sector Púb.	2%	2%	1%	1%
Otros ingresos corrientes	0%	0%	0%	0%
RECURSOS DE CAPITAL:	5%	8%	5%	4%
Transf. capital del Sector Púb.	5%	7%	4%	4%
Donaciones del exterior	0%	0%	0%	1%
Otros recursos de capital	0%	0%	0%	0%
PRÉSTAMOS EXTERNOS E INTERNOS	3%	2%	1%	0%
SALDOS EN BANCOS	29%	28%	24%	31%
TOTAL RECURSOS GOBIERNOS AUTONOMOS DEPARTAMENTALES	100%	100%	100%	100%

Fuente: PGN. Elaboración propia.

De esta forma, en los últimos cuatro años la estructura de financiamiento de los GAD estuvo marcada por dos fuentes nítidamente diferenciadas del resto. La primera, las regalías que, en promedio, alcanzaron entre 2009-2012 el

45% de las fuentes de financiamiento departamental, siendo las regalías por hidrocarburos las más importantes con un 78% respecto de las regalías mineras con un 22% y forestales con menos de un 1%.

GRÁFICO3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO GAD 2009-2012 (EN PORCENTAJE)

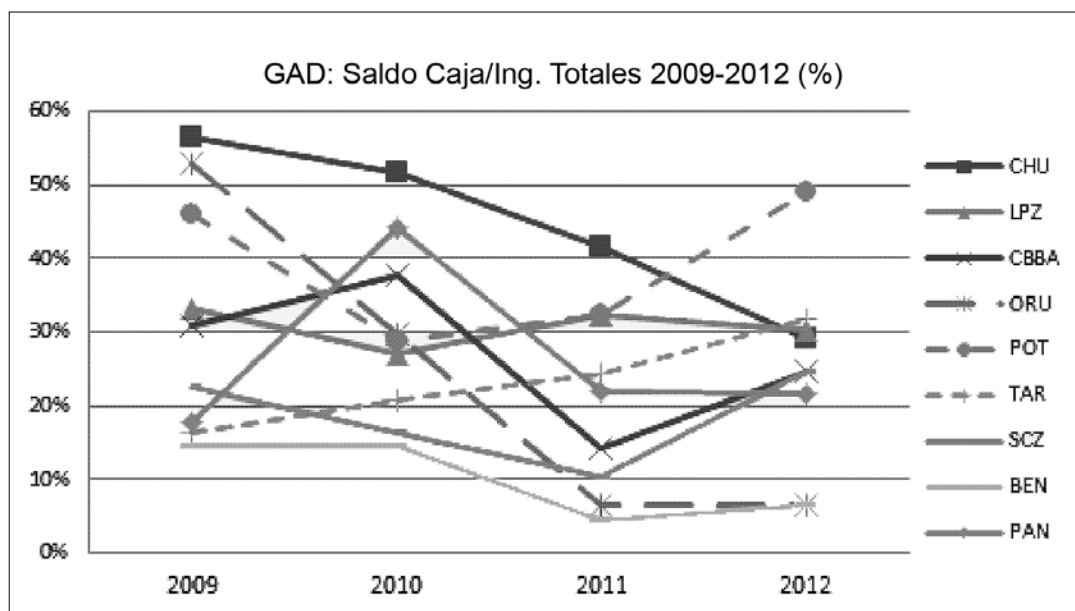


Fuente: PGN. Elaboración propia.

La segunda fuente de financiamiento más importante resulta ser los saldos en caja de bancos que se acumulan de año en año, convirtiéndose en la actualidad en una fuente

inesperadamente importante para los GAD, con un 28% dentro de la estructura de financiamiento.

GRÁFICO 4. GAD: SALDOS EN CUENTAS FISCALES/INGRESOS TOTALES
2009-2012 (EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN. Elaboración propia.

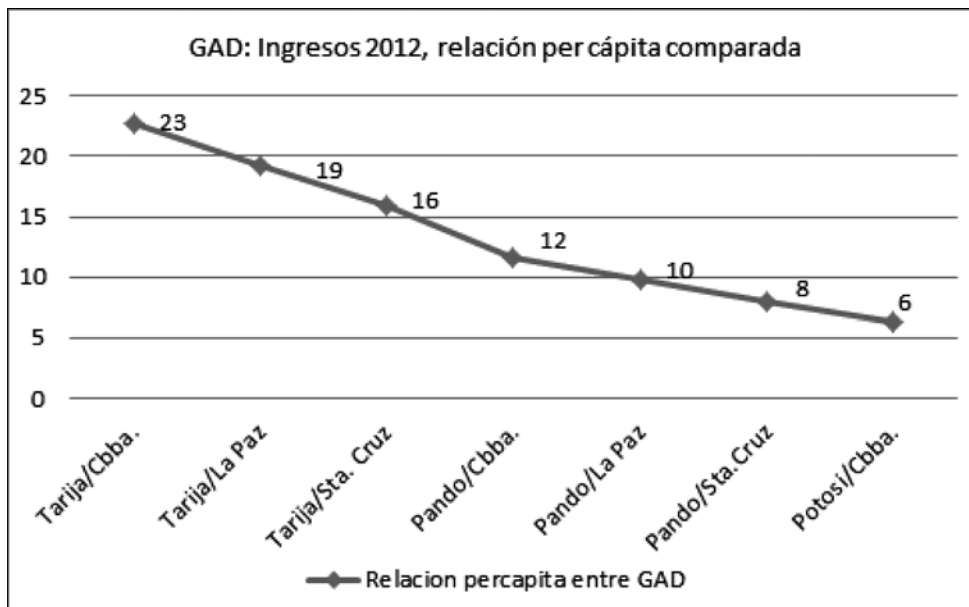
Llama la atención el crecimiento de Bs.500 millones para el 2009 a más de Bs.3.000 millones para el año 2012, así como, también, el hecho de que la mitad del presupuesto del GAD de Potosí se halle en caja y bancos; pero, por otra lado, tres GAD, Chuquisaca, Oruro y Beni, muestran una tendencia sostenida a la baja en esta cuenta, sin dejar de ser alta (30%) respecto del resto.

Las otras fuentes de financiamiento en otras décadas importantes para el departamento como el Fondo Compensatorio Departamental (FCD) o el Impuestos Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), hoy resultan ser opacados por

el peso de las Regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Si hasta la década de los 90 fue el IEHD el que otorgó mayor financiamiento y liquidez al gasto departamental, hoy, sin duda, por la Ley de Hidrocarburos, el proceso nacionalización y, principalmente, los altos precios del petróleo en el mercado internacional, las regalías son centrales para los GAD.

En el cuadro siguiente, estas asimetrías se expresan en el enorme porcentaje respecto de los otros GAD, Tarija y en menor cantidad, tanto Potosí como Santa Cruz. Sin duda, la tendencia es creciente en el volumen de recursos que manejan todos los GAD.

GRÁFICO 5. RELACIÓN DE INGRESOS PER CÁPITA DEPARTAMENTALES COMPARADA 2012

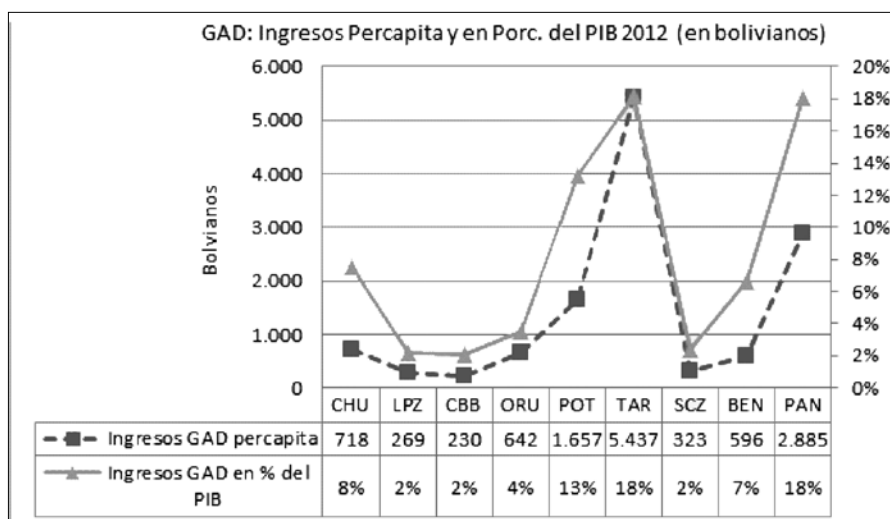


Fuente: PGN. Elaboración propia.

Sin embargo, cuando relativizamos los flujos con la población por departamento, dada la cantidad de recursos, emerge con fuerza el departamento de Pando, manteniéndose también con importantes asignaciones per cápita el departamento de Tarija. Estas fuertes disparidades entre departamentos, que desde el año 2005 no se mitigaron y que, por el contrario, se vienen incrementando, tornan intolerable que la diferencia entre los ingresos per cápita por GAD de Tarija y Cochabamba sea de 23 veces, o entre Pando y La Paz sea de 10 veces. Como lo muestra el gráfico 6, departamentos como Tarija, Pando y Potosí reciben muchas veces más que departamentos como Cochabamba, La Paz y la propia Santa Cruz, agravado por el importante crecimiento poblacional de este departamento en los últimos años.

El gráfico 6 muestra, por un lado, el comportamiento de la variable per cápita por departamento para el año 2012, donde los habitantes del departamento de Pando, Tarija y Potosí son ampliamente beneficiados respecto de los departamentos del eje central, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz. Y, por otro lado, el gráfico muestra el peso relativo de los ingresos de los GAD respecto del PIB departamental. Situación que evidencia que Pando, Tarija y Potosí serían los departamentos más afectados si es que los actuales criterios de reparto de los hidrocarburos se llegan a modificar, principalmente por el peso y efectos de las transferencias intergubernamentales en el Producto Interno Bruto Departamental.

GRÁFICO 6. GAD: INGRESOS PER CÁPITA Y EN PORCENTAJE DEL PIB DEPARTAMENTAL 2012 (BOLIVIANOS Y EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN. Elaboración propia.

Esta es una de las tareas centrales de un futuro (y esperado) pacto fiscal, atenuar las disparidades entre las poblaciones de distintos departamentos, disparidades que generan fuertes problemas de no equidad con consecuencias impensadas para las relaciones entre departamentos, además de implicaciones de construir un país altamente desigual en el reparto del excedente hidrocarburífero.

Los elementos descritos del régimen de financiamiento de los GAD, vienen consolidando un

perfil que tiene marcadas características que vale la pena señalar, algunas de las cuales es necesario considerar al momento de formular propuestas de ajuste o modificación al actual estado de situación:

1. La primera es la dependencia total de los GAD de las transferencias intergubernamentales del nivel central. Al no tener dominios tributarios propios y tampoco la atribución de crear impuestos o adoptar otras formas de financiamiento, sin la tuición¹⁸ del nivel cen-

¹⁸ Los gobiernos autónomos departamentales y municipales tienen competencia exclusiva para la creación de impuestos que se les atribuye por la Ley (LCID) en su jurisdicción, pudiendo transferir o delegar su reglamentación y ejecución a otros gobiernos de acuerdo a lo dispuesto en la LMAD, siempre y cuando cumplan la condición de ser parte de la LCID, lo que significa que un nuevo tributo necesita Ley del Estado Plurinacional con todos los informes y aprobación del MEFP, y estar, finalmente, acorde al Código Tributario Boliviano.

¹⁹ Controles administrativos, presupuestarios y financieros para las ETA presentes en la LMAD, que se resumen en: a) incorporación del curioso término recaudaciones "en efectivo" para todas las transferencias del nivel central a las ETA; b) ratificación del débito automático; c) Se mantienen los criterios de condicionamiento para el gasto corriente y gasto de inversión de la participación popular; d) Se determina que las escalas salariales y planilla presupuestaria se hallen en el marco de los criterios y lineamientos de la política salarial del gobierno nacional; e) obligación de entregar su ejecución presupuestaria sobre los recursos, gastos corrientes e inversión pública en medio magnético e impreso hasta el 10 de cada mes; f) Autoridades obligadas a presentarse "personalmente" en la ciudad de La Paz, para brindar información y respuestas que fuesen requeridas por cualquier miembro de la ALP.

tral¹⁹, la forma de financiar el gasto departamental es altamente dependiente de las decisiones políticas, de las modificaciones a la legislación, de las alteraciones a los factores que determinen ampliar o restringir los criterios de reparto de la renta, de la decisión de emitir más crédito fiscal (papeles) que impida una mejor recaudación²⁰ o de nuevas alternativas de financiamiento para el gobierno autónomo departamental.

2. La segunda característica tiene que ver con que los Gobiernos Autónomos Departamentales son los únicos gobiernos cuya base de financiamiento se halla estrictamente vinculada con la renta generada por bienes transables, en este caso los hidrocarburos, todas las transferencias que el nivel central realiza en favor del departamento son determinadas por la producción y venta de hidrocarburos. La importancia de los hidrocarburos para el nivel departamental estriba en que del 100% de los ingresos en punto de fiscalización, 50% le corresponde al Estado, conforme al referéndum del año 2004 y la Ley de Hidrocarburos de mayo de 2005. Las fórmulas de distribución de la renta por hidrocarburos, especialmente del IDH, es mucho más complicada que del resto de los tributos; sin embargo, de igual manera, esta misma corresponde a porcentajes previamente fijados para el cálculo de la asignación de los recursos. A diferencia de los GAM, que tienen ingresos de fuentes contributivas,²¹ los GAD tienen ingresos relativamente menos estables,

porque dependen casi en su totalidad de las fuentes que se determinan por las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo y los minerales.

3. La alta dependencia de los hidrocarburos, y éstos de los precios internacionales, incorporan un tercer elemento. A partir de la Ley 3058 de Hidrocarburos y las determinaciones sobre los factores de reparto del IDH y los cambios a la distribución de regalías (específicamente para Beni y Pando), se introducen fuertes disparidades tanto por las Regalías como por el IDH en las relaciones fiscales entre departamentos. Los GAD de Tarija, Pando y Potosí reciben, en algunos casos, hasta 22 veces más que los departamentos de Cochabamba o La Paz.²² El elemento más nocivo a la asignación departamental, que tiene sus consecuencias en el deterioro de las relaciones fiscales interdepartamentales e interpersonales, intensificadas por el tipo de fuente no contributiva y de reparto de los ingresos por explotación de hidrocarburos y minería, es la citada Ley de Hidrocarburos que resulta ser el origen y principal fuente de desigualdades en los últimos años.
4. El sistema de transferencias fiscales resulta ser extremadamente pro-cíclico, al propiciar un mayor gasto cuando hay ingresos fiscales crecientes y obligar a hacer ajustes cuando éstos disminuyen. Etapa en la cual todavía no ingresamos, pero que con certeza se aproxima, dado el comportamiento cíclico de la economía mundial. Lo que lleva a pensar

²⁰ En la LMAD se introduce la palabra "efectivo" para las recaudaciones, restringiendo en un 14% a 25% la coparticipación a las ETA, según Javier Revollo, KAS 2011.

²¹ El 20% de ocho impuestos nacionales y el 100% del dominio tributario propio, que comprende predios y automotores y la transacción de éstos. De alguna forma, están mucho más protegidos de las variaciones en precios de los hidrocarburos.

²² Ello no significa que los departamentos de mayor pobreza relativa no reciban recursos, sino que las diferencias no sean tan pronunciadas o, finalmente, se complementen con otros criterios.

que son estos los momentos en los que se deben diseñar mecanismos de amortiguación o creación de fuentes contributivas menos vulnerables al ciclo económico.

5. La quinta característica, no exclusiva de los GAD, es que el modelo de transferencias fiscales intergubernamentales es “ciego”, es decir, el sistema actual sigue un patrón de transferencia alejado de la cobertura de brechas fiscales, desconociendo, además, el desempeño institucional y/o el cumplimiento de metas de desarrollo por parte del gobierno autónomo departamental. El modelo vigente no estimula comportamientos apropiados de las autoridades hacia la eficacia o la importancia de la gerencia del territorio, ni hacia su impacto en la calidad de vida de la gente, ni valora aquellas gestiones territoriales destacadas por la calidad de los servicios públicos que brinda. Hoy, las transferencias intergubernamentales llegan a los GAD sin costo para los habitantes del departamento, sin importar si sus autoridades tuvieron una buena gestión o un esfuerzo destacado en la prestación de algún servicio público de impacto en la forma de vida de su población.

En resumen, el financiamiento y estructura de los ingresos de los GAD está sujeto a un conjunto

de factores exógenos, ajenos al control y posibilidades de manejo por parte de las autoridades de los GAD y su autonomía. Por un lado, no solo son factores “internos” como los que determina de forma unidireccional los responsables de la hacienda pública, cambiando factores de distribución de determinado ingreso²³ o definiendo solo la coparticipación en efectivo de los ingresos tributarios²⁴, sino también “externos”, por los fluctuantes e impredecibles precios internacionales de los hidrocarburos y minerales, que les impiden, entre otras cosas, un mejor manejo de sus finanzas departamentales.

Además de estar sometidos permanentemente a la “verticalidad” de los techos presupuestarios establecidos por el nivel central, de los recortes en los recursos programados²⁵ y también de desembolsos inesperados al finalizar la gestión de parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas²⁶, lo cual tiene un importante efecto en la baja ejecución de estos “adicionales” y su acumulación en la cuenta caja y bancos de las ETA.

²³ La decisión unilateral de financiar el Bono Esperanza con un 30% de los recursos que correspondían a los presupuestos de los GAD, sin afectar a los ingresos de las otras ETA.

²⁴ “Precisión” incorporada en la LMAD para coparticipar sólo los ingresos en efectivo, y no disponer de límites en la emisión de Notas de Crédito Fiscal cuando el Estado Central tiene obligaciones pendientes y paga sus deudas con la emisión de “papeles”, que en la medida en que sea mayor la emisión pueden llegar a restar casi un 24% de los ingresos de una ETA. Para más detalles ver: Lineamientos de un Pacto Fiscal: Problemas y Opciones de Política. Javier Revollo P. KAS, 2011.

²⁵ Según José Luis Parada, Secretario de Hacienda del GAD de Santa Cruz, a fines de noviembre del 2012 se recibió en el consolidado un 40% más de desembolsos del programado, lo que impidió tener el tiempo suficiente para programar y ejecutar esos recursos.

²⁶ La Ley Financiera del 2013, entre otras cosas, establece que las ETA están obligadas a gastar en seguridad ciudadana; cuando, seis meses después se verifique que no lo hicieron, el MEFP autorizará el débito automático de esos porcentaje no ejecutados en favor del Ministerio de Gobierno, para que este último los ejecute.

VII. POTESTADES Y DOMINIOS TRIBUTARIOS PARA LOS GO- BIERNOS AUTÓNOMOS DE- PARTAMENTALES, LA ALTER- NATIVA A LA DISPUTA POR LAS TRANSFERENCIAS

El pleno ejercicio de la autonomía no reside exclusivamente en la autonomía política y administrativa, como generalmente se piensa, sino en la capacidad fiscal de financiar el gasto autónomo con ingresos autónomos. La auténtica autonomía se sostiene sobre la base de la suficiencia fiscal, es decir, las necesidades de gasto de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) son cubiertas por los esfuerzos fiscales propios de los ciudadanos y ciudadanas de su jurisdicción.²⁷ Dicho de otra forma, si una ETA, llámese GAD, es autónoma para gastar, también debería ser autónoma para financiar ese gasto.

Esta concepción de la autonomía se contrasta con el patrón rentista del Estado Plurinacional que prevalece también para los gobiernos departamentales, municipales, indígena originario campesino y universidades; y que nos conduce a un cuestionamiento inevitable y a un conjunto de preguntas por ahora sin respuesta:

¿Cómo financiar al Estado y a las autonomías de forma alternativa al gas y, por tanto, de manera sostenible? ¿Cómo consolidar un régimen de autonomías sobre mejores bases fiscales? ¿Cómo asignar los recursos fiscales existentes de mejor manera? ¿De qué forma podemos

estimular el esfuerzo fiscal y depender menos de las rentas por las materias primas? ¿Cómo logramos que Gobierno Central, Gobiernos Departamentales, Universidades, Gobiernos Municipales y Autonomías Indígenas logren un Pacto Fiscal y no una pugna entre rentistas? ¿Será posible contar con un sistema de redistribución de ingresos fiscales apropiado para un régimen de autonomías, que resulta hoy escasamente equitativo, inestable y de limitada sostenibilidad para el conjunto de los gobiernos del Estado Plurinacional?²⁸

¿Cómo establecer un conjunto de factores de distribución de la renta en los que no sólo figure la cantidad de gente (población), su estado de carencia (pobreza) o la fortuna de ser (o no) zona productora? Referencias que hasta el día de hoy vienen siendo el patrón dominante para las transferencias fiscales intergubernamentales,

¿Cómo financiar al Estado y a las autonomías de forma alternativa al gas y, por tanto, de manera sostenible? ¿Cómo consolidar un régimen de autonomías sobre mejores bases fiscales? ¿Cómo asignar los recursos fiscales existentes de mejor manera? ¿De qué forma podemos estimular el esfuerzo fiscal y depender menos de las rentas por las materias primas? ¿Cómo logramos que Gobierno Central, Gobiernos Departamentales, Universidades, Gobiernos Municipales y Autonomías Indígenas logren un Pacto Fiscal y no una pugna entre rentistas?

²⁷ El texto constitucional señala en su Art. 108 que son deberes de las bolivianas y los bolivianos a tributar en proporción a su capacidad económica, al sostenimiento de los servicios públicos conforme con la ley.

²⁸ GTZ/Ministerio de Autonomías/Pulso. Bases para el financiamiento del Nuevo Estado y el Régimen de Autonomías. 2010.

cuando podrían pensarse otras complementarias que se incorporasen por medio del modelo fiscal a ser diseñado, elementos como la promoción del desarrollo económico local y la eficiencia en la gestión territorial.

La Constitución Política del Estado descentraliza el ingreso, brindando a los gobiernos autónomos la oportunidad de proponer y determinar nuevos ingresos tributarios para su financiamiento. En la actualidad, los ingresos de cuatro gobiernos -nacional, departamental, indígena originario campesino y municipal- están determinados por tributos, vía impuestos, tasas, regalías, patentes municipales y contribuciones especiales. Como caso singular está el de los GAD que, hasta la LCID, no disponían de ingresos tributarios propios importantes, pero que ahora cuentan con un grupo de impuestos que, si bien de base muy reducida y rendimiento cuestionable, además de ser en algunos casos impuestos “localistas” -el impuesto a las motonaves sólo será aplicable en la región amazónica, por ejemplo- y en el caso de la sucesión hereditaria sobre bienes de derecho público que hasta la fecha no fue transferida su administración y menos las capacidades para administrarlos, resultan ser finalmente un avance tímido hacia su autonomía fiscal.

En el caso boliviano, debemos incorporar como un factor limitante para el desarrollo tributario la “maldición” de los recursos naturales que ocasiona el conocido “síndrome holandés”. Desde antes de la República hasta la actualidad, los recursos mineros e hidrocarburíferos convierten a Bolivia en un país dependiente de los ingresos por la explotación de los recursos naturales. Fueron los minerales desde la colonia, presentes con más fuerza en los 50's, 60's y 70's, la soya y sus altos rendimientos en la década de los 80 y 90, y el gas a partir del siglo XXI (y posiblemente

el litio a partir de la tercera década del nuevo siglo), los patrones predominantes de financiamiento del estado boliviano. Desarrollando, así, bajas percepciones contributivas y una muy alta sujeción a la venta y/o exportación de materias primas y explotación de la tierra.

Hoy, en el marco de la tradición “extractivista” de los recursos naturales, la disputa por mayor porción del excedente económico nos vuelve aún más rentistas, convirtiéndonos en una sociedad económica y políticamente extractiva, una de las principales causas para ser el eterno país en desarrollo. El Estado hoy depende en un 50%, aproximadamente, de bases extractivas, situación que se exagera para el financiamiento de los GAD que dependen casi en un 100% de las transferencias por hidrocarburos ¿Cómo conciliar el crecimiento del Estado con formas de base contributiva que financien este nuevo aparato estatal? ¿Qué alternativas de financiamiento podemos explorar en tiempos de auge económico que protejan el gasto estatal en tiempos de crisis?

LA ECUACIÓN BÁSICA DEL FINANCIAMIENTO AUTÓNOMO

La premisa para cualquier GAD, fundamentalmente, es garantizar una tasa de gasto relativamente estable, que responda a las necesidades y características de la demanda departamental, que no paralice o demore la inversión pública del departamento y, por el contrario, asegure y acelere el logro de los compromisos de planificación. Si este gasto ocupa una gran parte del presupuesto, se debería evitar depender de ingresos volátiles y buscar otras fuentes relativamente más estables que aseguren mejores condiciones para afrontar los impostergables gastos fijos. ¿Por qué es importante una adecua-

da combinación de fuentes de ingresos para las ETA, y de esta forma para los GAD? ¿Qué tan importante es fortalecer las capacidades tributarias de los GAD?

La mayor eficiencia del nivel descentralizado, y por consiguiente de los GAD, está subordinado a la capacidad de cubrir las necesidades de gasto, que están definidas en términos de responsabilidades y cumplimiento del marco competencial, establecido por la CPE y la LMAD.

El ejercicio pleno de la autonomía solo es posible sobre la base de la autonomía fiscal. La autonomía política o administrativa sin autonomía fiscal es una ilusión, sin sólidas bases fiscales y además, altamente vulnerables a factores externos, no tiene muchas perspectivas. Solo se es autónomo en las decisiones de gasto, si se es autónomo en la generación y recaudación de ingresos autónomos.

Desde un punto de vista normativo, las ventajas de proveer a las ETA acceso a ingresos propios sobre bases tributarias son las siguientes:²⁹

- La creación o cesión de fuentes de ingreso propio para las ETA reducen la dependencia de transferencias fiscales desde el "centro".
- La tributación local implica que los políticos y autoridades "sientan el dolor del boliviano de impuesto marginal que gastan", y sean prudentes en la forma de gasto y su incidencia.
- El escrutinio de impuestos contribuye a un gasto más eficiente de parte de las ETA y promueve una restricción presupuestaria más fuerte.
- La tributación para las ETA puede estimular la responsabilidad hacia los ciudadanos.

GRÁFICO 7. VENTAJAS DE OTORGAR BASES TRIBUTARIAS A LAS ETA



Fuente: IGR, BM, 2006.

²⁹ Banco Mundial, Descentralización de los poderes tributarios a los gobiernos municipales. Jonas Frank, IGR 2006.

Si ello fuera posible, las bases de la efectiva autonomía estarían sentadas. Así, la ecuación básica del gasto autónomo financiado por ingreso autónomo sería:

$$GA = IA$$

Donde:

GA = Gasto autónomo de la entidad territorial autónoma.

IA = Ingreso autónomo de la entidad territorial autónoma

El GA de las ETA está señalado por las responsabilidades y atribuciones definidas para los GAD, que se expresan en las materias competenciales sectoriales establecidas por la CPE y la LMAD, principalmente; las mismas que deben ser ejercidas con la finalidad de prestar buenos servicios públicos, en cantidad, calidad y cobertura acordes a las necesidades y demandas de su población.

Por ello, los GAD deberían disponer de un financiamiento suficientemente amplio en tributos (impuestos, tarifas, patentes, otros) que sean creados, administrados, controlados y usufructuados por ellos³⁰; que logren un equilibrio estable en sus finanzas públicas y que persigan financiar el gasto autónomo con una parte, cada vez más importante, de ingresos autónomos.

El actual modelo de financiamiento de las ETA, y con especial énfasis en los GAD que no

disponen de dominios tributarios importantes, convoca a trabajar en la generación de dominios tributarios, para que así, por una parte, los GAD sean más autónomos, y por otra, el nivel central se halle cada vez menos en la necesidad de transferir recursos que bien podrían ser utilizados para financiar una posible política pública de cofinanciamiento a las ETA, bajo criterios de coberturas de brechas fiscales o de promoción del desarrollo económico.

Si bien la CPE abrió una ventana para la creación de impuestos a cargo de las ETA, posteriormente la LMAD y especialmente la LCID condicionan esta posibilidad al necesitar, previamente para el ejercicio de esta facultad, una solicitud de formulación de ley nacional, que deberá contener un informe técnico de la autoridad fiscal³¹, con el correspondiente veto que podría dar la autoridad de hacienda a este informe, mientras no existan procedimientos técnicos y criterios previamente establecidos para sus dictámenes³².

Actualmente, la creación de nuevos impuestos está sujeta a la capacidad de gestión y "llegada" al nivel central del Estado, para que éste considere y vea pertinente la posibilidad de aprobar la potestad tributaria -legislación, administración, fiscalización o usufructo de un determinado dominio tributario o tributo-. Sólo si se logra convencer al ejecutivo nacional sobre esta iniciativa, se podrá disponer de un

³⁰ El ciclo del tributo supone al menos cuatro etapas: el poder legislativo para crear un tributo, el poder administrativo para hacerlo rendir, el poder en el control y la fiscalización y, finalmente, la participación en el usufructo.

³¹ LCID, Artículo 21.I. Recibido el proyecto de ley de creación y/o modificación de impuestos, la Autoridad Fiscal verificará los incisos a) y b) del artículo precedente y el cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario en la presente Ley, y emitirá un informe técnico.

³² LCID, Artículo 21.II. La parte del informe técnico referida al cumplimiento de la clasificación de hechos generadores establecida para cada dominio tributario en la presente Ley y los límites establecidos en el parágrafo IV del Artículo 323 de la Constitución Política del Estado, será favorable o desfavorable y de cumplimiento obligatorio. El informe técnico podrá incluir observaciones y recomendaciones sobre los incisos a) y b) del artículo precedente.

proyecto de Ley que pueda ser remitido a la Asamblea Legislativa Plurinacional, y a través del análisis en las comisiones del legislativo y porque no de negociaciones (y/o presiones políticas) lograr se sancione una ley que conceda a una ETA la facultad de gestionar un tributo.

La afirmación precedente no apunta a eliminar los controles de coherencia y cumplimiento de principios y límites fiscales para evitar la proliferación de tributos o sobrecarga tributaria al ciudadano, sino para hacer de éste un mecanismo claro y transparente, con ánimo descentralizador que tienda a facilitar y fortalecer los esfuerzos fiscales y autonomía de las ETA.

El Gobierno Nacional es hoy quien determina la creación y cesión de impuestos; esta competencia exclusiva, que solo debería ser interpretada para impuestos de dominio nacional, se convierte en el “candado” para que las ETA hoy puedan crear impuestos en sus jurisdicciones, y no solamente en cuanto a la legislación para crear, sino también en cuanto a la forma de administración, los mecanismos de control y fiscalización, y lo propio sobre la participación o coparticipación con las ETA, tanto en monto y temporalidad como en tipo de impuesto. Los GAD no está facultados para legislar en materia tributaria (a pesar de ser un gobierno autónomo), administrar y mucho menos crear un impuesto sin la tuición del nivel central.

Esta situación que financieramente no fortalece la autonomía fiscal departamental, tiene una segunda y quizá más importante secuela, que es el control del grado de autonomía política de los gobiernos departamentales a través de

los desembolsos que el gobierno central realiza³³ y que podrían, en su momento, coartar el accionar departamental (o de cualquier ETA), demorando o recortando el volumen de transferencias intergubernamentales según prioridades políticas.

Lo cual no significa que, en el marco de la política fiscal, el gobierno central no ejerza la competencia de formular e implementar medidas que aseguren universalidad, justicia y eficiencia en la política tributaria, evitando la doble tributación y privilegios para ciertos sectores. Lo que se señala, es que el gobierno central deberá flexibilizar y facilitar la explotación y explotación a cargo de los GAD de innovadoras figuras tributarias que fortalezcan las finanzas de las ETA.

Otra característica importante de la forma de financiamiento del Estado, es el centralismo y las limitadas capacidades institucionales de los órganos que componen el sistema tributario boliviano. A pesar de los importantes esfuerzos por consolidar una mejor institucionalidad en el sector tributario, subsiste una baja profesionalización, escasa capacidad de análisis y capacitación en tecnología acorde a la velocidad y cambios de este nuevo siglo ¿Qué elementos atentan contra la posibilidad de que la autonomía pueda estructurarse sobre la base de un sistema tributario ojalá consolidado sobre una más fuerte institucionalidad?

Posiblemente sean muchos factores, entre ellos la inestabilidad política y el permanente conflicto, pero la evidencia contemporánea señala que en países en desarrollo como Bolivia, los

³³ No existe una auditoria que establezca el procedimiento que determine, a su vez, la correcta aplicación de la ley a todo el proceso de contabilización del hidrocarburo en boca de pozo hasta su registro en la contabilidad del tesoro, y posterior transferencia a las cuentas fiscales de las entidades receptoras de estas coparticipaciones.

trabajadores están empleados en la agricultura o en pequeñas empresas informales no registradas y menos aun tributariamente rentables. Como raramente perciben salarios fijos y regulares, sus ingresos fluctúan y muchos de ellos se pagan en efectivo y sin contabilizarse. De igual forma, como captan sus ingresos, gastan sus recursos en el mercado informal, lo que imposibilita, entre otras cosas, por ejemplo, el cobro de un impuesto al ingreso.

Por falta de financiamiento o por medidas de “austeridad”, no se pagan salarios adecuados a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria, por lo que, para informatizar las operaciones y cuando la capacidad de los contribuyentes para llevar sus cuentas es limitada, se imponen sistemas “ajustados” a estas condiciones y realidades institucionales precarias.

Por otra parte, y debido a las limitaciones financieras que las aquejan, las oficinas de estadística y de impuestos nacionales encuentran dificultades para generar estadísticas y estudios confiables sobre la incidencia e impacto de la estructura tributaria, lo que impide generar reformas y obliga a limitarse sólo a pequeños ajustes en el sistema tributario, perpetuando la ineficiencia de estas estructuras. Los ingresos tienden a estar distribuidos en forma más desigual dentro de los países en desarrollo, el poder económico y/o político de algunos grupos

de influyentes “contribuyentes”, en muchos casos, impiden la adopción de reformas fiscales que incrementarían su carga tributaria.³⁴

El sistema tributario boliviano de limitados alcances por las incipientes capacidades de definición del universo de contribuyentes, determinación de las bases imponibles, los sistemas básicos administrativos y financieros, así como la burocracia exenta de un proceso de institucionalización e investigación y análisis que fortalezca el rendimiento de los impuestos y los laxos mecanismos de control y fiscalización del sistema, son materias que requieren de mayor atención de las autoridades para robustecer la capacidad contributiva de la sociedad boliviana para con su Estado. Si bien existen avances en el último tiempo, éstos no son suficientes.

A las limitaciones descritas anteriormente en la estructura de financiamiento de las ETA y la ausencia de dominios tributarios tanto en la CPE como en la LMAD, se resuelve de forma parcial con la LCID, que establece de forma muy tímida un conjunto de impuestos de escasa relevancia y rendimiento tributario, como ser:³⁵

³⁴ Tanzi, Vito y Howell Zee. *Política Tributaria en los Países en Desarrollo*. Temas de Economía No.27. Fondo Monetario Internacional, 2006.

³⁵ Ley 154 de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos.

GRÁFICO 8. ASIGNACIÓN DE DOMINIO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL

DOMINIO TRIBUTARIO DEPARTAMENTAL		
a) La sucesión hereditaria y donaciones de bienes inmuebles y muebles sujetos a registro público.	b) La propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática	c) La afectación del medio ambiente, excepto las causadas por vehículos automotores y por actividades hidrocarburíferas, mineras y de electricidad; siempre y cuando no constituyan infracciones ni delitos.

Fuente: LCID.

Que en el caso del impuesto a la propiedad de vehículos a motor para navegación aérea y acuática, se circunscribe a pocas ciudades, principalmente a tierras bajas, que no significarán un ingreso importante para los presupuestos de los GAD.

Teniendo, Bolivia, una presión tributaria importante en el contexto de la región³⁶ y una estructura de impuestos relativamente “copada”, será imprescindible ser creativos en esta asignatura. La futura legislación deberán considerar la inclusión de figuras tributarias alternativas, como la cesión parcial, la administración compartida o las sobretasas o sobre-impuestos en distintos tributos, ya sea sobre los actuales o creando nuevos que respeten los principios establecidos en la LCID.³⁷

Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, los ingresos propios de los GAD son porcentajes mínimos en relación al resto de fuentes

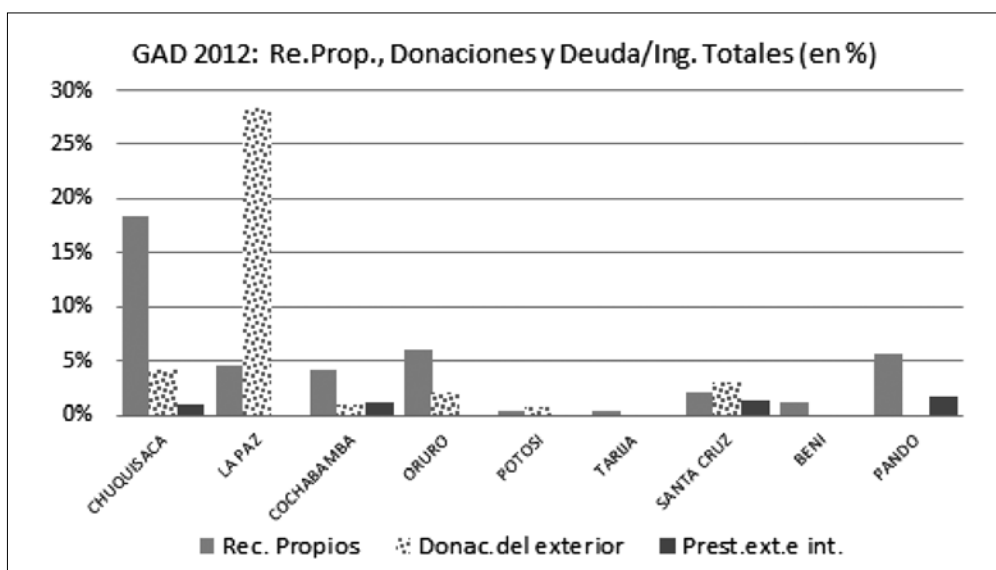
de financiamiento. El porcentaje en promedio no supera el 3% de los ingresos totales, mostrando un comportamiento similar para el año 2012 y años pasados. Sin embargo, llama la atención la ausencia total de esfuerzos fiscales en departamentos como Potosí y Tarija, curiosamente, los departamentos con mayores ingresos por regalías, lo cual confirma que un sistema de transferencias “ciego” (que no reconoce esfuerzos o desempeño) crea, sin duda, la tradicional “pereza” fiscal.

La futura legislación deberán considerar la inclusión de figuras tributarias alternativas, como la cesión parcial, la administración compartida o las sobretasas o sobre-impuestos en distintos tributos, ya sea sobre los actuales o creando nuevos.

³⁶ Presión tributaria del 18,3 en Bolivia ante un promedio de 21,26 en la región. CEPAL, Las relaciones fiscales intergubernamentales y las Finanzas sub-nacionales ante la crisis, 2009.

³⁷ Toda creación y/o modificación de impuestos por los gobiernos autónomos departamentales y municipales se sujetará a los principios tributarios de: a) capacidad económica de sus contribuyentes; b) igualdad; c) progresividad; d) proporcionalidad; e) transparencia; f) universalidad; g) control; h) sencillez administrativa y i) capacidad recaudatoria de la entidad territorial.

GRÁFICO 9. GAD: RECURSOS PROPIOS, DONACIONES Y DEUDAS/ INGRESOS TOTALES 2012 (EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN 2012.

El gráfico 9 ratifica la afirmación: que los GAD como Chuquisaca, La Paz y Oruro, que perciben escasas regalías, son los que muestran mayores esfuerzos (o intentos) por capturar, aun sin dominios tributarios y a través de algunos servicios específicos y menores, los ingresos que fortalezcan las finanzas departamentales.

En el agregado, y tomando en cuenta los últimos cuatro años, se observa que la tendencia no cambia ni parece que lo hará, mientras no se vayan a crear o ceder dominios tributarios importantes,³⁸ que en el consolidado de las nueve GAD no superan el 3% del total de los ingresos totales percibidos anualmente.

VIII. PRINCIPIOS, CONDICIONES Y LÍMITES PARA LA CREACIÓN/ CESIÓN DE DOMINIOS TRIBUTARIOS A LOS GAD

La posibilidad de establecer dominios, potestades y poderes tributarios para los GAD,³⁹ supone la determinación de ciertos principios conceptuales que aseguren un adecuado diseño tributario.

Si se considera la posibilidad de crear nuevos tributos, es necesario considerar los ideales político-tributarios cuya justificación y asentamiento se encuentra en los objetivos y finalida-

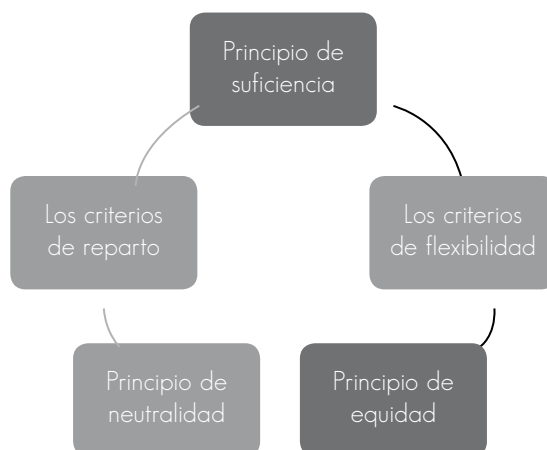
³⁸ Diversos estudios plantean un sobreimpuesto departamental al Impuesto al Consumo Específico (ICE) de los "vicios", como ser alcohol y cigarrillos; o también, la transferencia del poder tributario de control y fiscalización del Régimen Simplificado a los GAD, bajo la figura, nuevamente, de un sobreimpuesto.

³⁹ Construyendo el Estado Autónomico. Elementos para el debate y la Concertación. GTZ. 2010.

des sociales de carácter general a los que la estructura tributaria del Sistema Fiscal pretende supeditarse, siendo los principios de tributación de mayor relevancia los siguientes:

- i. **Principio de suficiencia** - el volumen de recursos obtenido por el cuadro impositivo del sistema fiscal ha de permitir el normal desenvolvimiento de las actividades de éste. El monto total de ingresos públicos debe tener como procedencia todas las categorías económicas (objetos imponible) de la realidad social posibles.
- ii. **Principio de flexibilidad** - exige que el sistema fiscal tenga unos mecanismos de exacción tributaria que permitan la máxima adecuación entre el ritmo de obtención de los ingresos públicos y la dinámica de la actividad económica del sistema.
- iii. **Principio de equidad** - equidad horizontal: dar igual tratamiento a los iguales; y equidad vertical: tratar de forma desigual a los desiguales, ajustando esta desigualdad de trato a las desigualdades realmente existentes.
- iv. **Principio de neutralidad** - el cuadro de exacciones tributarias del Sistema Fiscal debe hacer mínimas las interferencias y distorsiones relativas a las decisiones individuales que se refieran a la producción y el consumo.
- v. **Los criterios de reparto** - distribución formal de las cargas públicas entre los distintos colectivos de la sociedad. Son dos criterios generalmente utilizados: equivalencia o principio de beneficio⁴⁰ y capacidad de pago.⁴¹ Sin embargo, en estados descentralizados se incorpora uno adicional, que es el de la subsidiariedad.⁴²

GRÁFICO 10. PRINCIPIOS TRIBUTARIOS



Fuente: Sabañi, Juan C. y Juan Pablo Jiménez. Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina, 2008.

⁴⁰ Principio del beneficio: los impuestos que pretenden reflejar los beneficios de los servicios públicos deben ser asignados al nivel de gobierno que incurre con los gastos.

⁴¹ Principio capacidad de pago: los contribuyentes de capacidad relativa de pago deben contribuir más a pagar los bienes y servicios.

⁴² Principio de subsidiariedad: un impuesto determinado debe ser asignado al nivel más bajo de gobierno, en el que pueda ser implementado y en el que no sea relativamente más caro por sus costos de administración.

Las condiciones básicas a cumplir para la estructuración de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos departamentales, según la LCID, deberán definir mínimamente los siguientes aspectos:

- a) su hecho generador;
- b) base imponible o de cálculo;
- c) alícuota;
- d) sujeto pasivo;
- e) exenciones y deducciones o rebajas que serán establecidos por ley de la Asamblea Departamental, de acuerdo a la LCID y el Código Tributario Boliviano.

Por otra parte, según la CPE, la creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello, se efectuará dentro de los límites siguientes:

1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponibles sean análogos a los correspondientes a los impuestos nacionales u otros impuestos departamentales o municipales existentes, independientemente del dominio tributario al que pertenezcan.
2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades, rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.
3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes, discriminando a los que no lo son. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

El Régimen de Autonomías presenta oportunidades para el desarrollo tributario sub-nacional; sin embargo son limitadas. Teniendo, Bolivia, un sistema tributario con tributos en casi todos los campos económicos tradicionales y un marco legal restrictivo para las ETA y de alta centralización, será indispensable ser creativos en esta asignatura.

Se trata de generar nuevas opciones de financiamiento para el régimen de autonomías departamentales, sobre la base de insumos y estudios que puedan orientar las materias fiscales-financieras a ser legisladas, reglamentadas u operadas desde el nivel departamental. La búsqueda de nuevas formas de financiamiento para los departamentos buscará salidas al tradicional régimen de transferencias intergubernamentales para financiar el gasto sub-nacional. Ello implica un proceso fiscalmente devolutivo para la creación de dominio tributario para el nivel departamental, que permita romper el efecto de "ilusión" fiscal en la prestación de servicios públicos a escala departamental.

En un modelo fiscal generador de dependencia y de pereza fiscal sub-nacional, generar bases departamentales que, mediante el esfuerzo fiscal, logren capturar financiamiento propio, es una variable que necesita ser desarrollada como fuente más legítima de la verdadera autonomía departamental, por ejemplo, sobre la brecha entre las necesidades de gasto y las fuentes de ingreso, además de una mayor internación del costo efectivo de los bienes y servicios públicos del ciudadano-votante.

Recuadro No.1 Transferencia del Impuesto a la Propiedad y Transacción de Bienes y Vehículos a los Gobiernos Municipales con el proceso de Participación Popular

Durante 1995, producto de la resistencia de tres ciudades urbanas (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) a la aplicación de la Ley 1551 de Participación Popular, argumentando que con el criterio per-cápita de distribución sus municipios perdían recursos; el Gobierno Central transfirió el 100% del dominio tributario sobre el Impuesto a la Propiedad de Bienes y el Impuesto a la transacción de bienes y vehículos a los Gobiernos Municipales. Hoy, 18 años después, los ingresos propios por estos impuestos han crecido de manera sostenida, en muchos casos superando el monto transferido del 20% de la participación popular. La experiencia de los Gobiernos Municipales de Capital de Departamento, en muchos casos equivalente a un departamento, muestra suficiente evidencia para confiar mayores tributos y ampliar la base y recaudación tributaria para los Gobiernos Autónomos Departamentales.

Ante un posible escenario de crisis o caídas en los precios internacionales de nuestras materias primas, fortalecer las fuentes contributivas respecto de las no contributivas será garantizar fuentes menos volátiles y más predecibles al modelo vigente de transferencias intergubernamentales para el gasto departamental. Será importante estudiar en tiempos de auge económico los niveles de contribución, presión y retorno tributario departamental. Las carencias del sistema tributario en su administración centralizada y la identificación de ciertos ingresos que, vía coparticipación o rendimiento exclusivo, generen mayores efectos en el volumen de recaudación, pero esta vez a nivel departamental.

Ello significa analizar las fuentes, su rendimiento, proyecciones y potencialidades. Identificar aquellos tributos que por su base de movilidad, escala o localización presentan limitaciones en la posibilidad de mejores recaudaciones para las finanzas públicas, y que vía un mecanismo descentralizado podría generar mayor rendi-

miento en un escenario *win-win* (*ganador-ganador*) entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos departamentales.

Finalmente, será necesario establecer con precisión la modalidad de gestión y ruta crítica del proceso que puedan generar la formulación inmediata de normas para el desarrollo del régimen tributario y de financiamiento de los gobiernos departamentales; aspectos sujetos a los impostergables acuerdos políticos que éstos necesitan.

IX. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES COMPENSATORIAS A LOS DESEQUILIBRIOS INTERJURISDICCIONALES

Sin embargo, más allá de las oportunidades y limitaciones que brinda el régimen autonómico para el fortalecimiento de los esfuerzos fiscales departamentales, este tema requerirá tiempo y ánimo descentralizador. Mientras tanto, existen

los desequilibrios verticales⁴³ debido a la incapacidad de cubrir los gastos con los ingresos propios, así como los horizontales⁴⁴ explicados por las diferencias por ingresos, geografía, cultura, etc., que determinan asimetrías de difícil reversión si no son corregidas por una política redistributiva del ingreso.

Ante esta situación y cuando el gasto autónomo supera el ingreso autónomo, como lo expresa la ecuación siguiente, deben ser atendidos los mecanismos que restituyan este equilibrio y compensen estas limitadas capacidades de generación de ingresos de las ETA.

$$GA > IA$$

Donde:

GA = Gasto autónomo

IA = Ingreso autónomo

En este caso, las transferencias intergubernamentales son formas de compensación a estos territorios con población de menores ingresos, y que por su condición de desventaja relativa no deberían dejar de beneficiarse de la prestación de servicios públicos que no puedan pagar por ellos mismos. La forma de corregir estas disparidades es a través del nivel central que, en el marco de su función redistributiva, determina un monto de recursos a los gobiernos autónomos que les permita prestar y/o proveer de bienes y servicios públicos (al menos universales) que no puedan ser financiados por los contribuyentes de ese territorio.

Por ello, el Gasto autónomo, GA, se ve compensado por las transferencias intergubernamentales, TI, que realiza el nivel central,

⁴³ Se dice que una unidad jurisdiccional de un dado nivel de gobierno sub-nacional (ej. regional, departamental o municipal), presenta un desequilibrio fiscal vertical cuando las responsabilidades de gasto difieren de significativamente de la correspondiente capacidad de recaudación de ingresos propios. Los desequilibrios fiscales verticales hacen referencia a un desequilibrio estructural entre ingresos y gastos sub-nacionales, como consecuencia de que las bases impositivas locales son relativamente restringidas y, por ende, tienden a estar muy por debajo del costo total de bienes y servicios cuya provisión es preferible en el nivel sub-nacional. El desequilibrio vertical que así se origina, implica y justifica el montaje de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales de niveles superiores hacia los inferiores. Por otro lado, existe una gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y de la actividad económica, heterogeneidad que da lugar a significativas diferencias en cuanto a las posibilidades de recaudación de ingresos tributarios de distintas jurisdicciones. El origen, la magnitud y la evolución de estos desequilibrios verticales han sido históricamente identificados en Bolivia. Las principales variables que explican los desequilibrios en el actual contexto tienen que ver con la aún persistente heterogeneidad de ingresos y gastos de los gobiernos sub-nacionales con respecto al gobierno nacional. Asimismo, con la heterogeneidad de producción de las regiones, la concentración económica, política y social del eje central (LPZ-CBBA-SCZ) en razón de sus economías industriales, recursos humanos, nivel tecnológico y su situación geográfica privilegiada con respecto a otras regiones del país.

⁴⁴ Es sabido que determinadas unidades jurisdiccionales son heterogéneas, variando entre sí con respecto a dimensiones o atributos tales como el nivel y composición del PIB, población residente, nivel del PIB per cápita, extensión territorial, densidad demográfica, tipo de riquezas naturales, etc. No es de extrañar, por tanto, que –al compararlas desde una perspectiva fiscal– dichas jurisdicciones muestren variantes en cuanto a la capacidad de los correspondientes gobiernos sub-nacionales, para proveer con recursos propios predeterminados niveles de bienes y servicios públicos per cápita y por unidad de tiempo. El desequilibrio fiscal horizontal, visto desde el punto de vista de la capacidad de financiamiento con recursos propios, refleja la existencia de profundas diferencias entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, debido a que las mayores recaudaciones se centran en aquellas jurisdicciones donde también se localizan las actividades económicas más dinámicas y los residentes de mayores ingresos. Asimismo, el desequilibrio horizontal se refleja a través del elevado nivel de dispersión de los recursos que cada ETA tiene para gastar por habitante. Los desequilibrios horizontales reflejan la diferente capacidad de los distintos gobiernos sub-nacionales para financiar su gasto público con ingresos propios, de los que, en las unidades sub-nacionales más ricas, serían obviamente mayores que aquellos recaudados por los gobiernos más pobres. Si, además de esto, las distintas administraciones sub-nacionales son dispares en cuanto a eficiencia en el uso de los recursos disponibles, entonces, los desequilibrios horizontales se incrementarán. Si estos desequilibrios horizontales son muy latentes, se podrían producir distorsiones sobre la movilidad de los factores y la eficiencia del mercado común interno.

cubriendo las necesidades de gasto que garanticen la provisión de servicios públicos.

$$GA = IA + TI$$

De esta forma, la ecuación presenta dos fuentes distintas, una propia y otra ajena a los esfuerzos fiscales locales. Estas transferencias intergubernamentales tienen varias características, de las que se pueden señalar las siguientes:

- Las transferencias intergubernamentales son, básicamente, compensatorias. Pretenden remediar las insuficiencias de una determinada ETA para cumplir con sus compromisos de gasto.
- Las transferencias intergubernamentales son instrumentos redistributivos para lograr (o restituir) la equidad interregional y/o interpersonal.
- Las transferencias, en lo posible, deben ser sistemáticas y no condicionadas, no deben generar “ilusión” fiscal en los niveles subnacionales y subyacentemente, aumentar la pereza fiscal (baja recaudación o reducción de impuestos locales).
- Las transferencias deben ser un instrumento de política fiscal que informe y alimente el escenario para las negociaciones y la formulación de reglas estables.

Las transferencias tienen por finalidad cubrir los déficits de financiamiento de las ETA, por esta razón son compensatorias y producto de una forma de redistribución de los ingresos para posibilitar que todos los habitantes de determinado territorio, al menos, tengan acceso a un conjunto de bienes éticamente universales, como son salud, educación y agua.

De igual forma, las buenas transferencias suplen las imposibilidades de cubrir gastos autó-

nomos con ingresos autónomos (desequilibrios verticales), pero los mejores diseños de transferencias intergubernamentales, buscan reducir también las disparidades interregionales e interpersonales, con la finalidad de que los desequilibrios horizontales no se profundicen. Las transferencias intergubernamentales serán instrumentos útiles de política fiscal en la medida que puedan modular en su asignación brechas fiscales y capacidades institucionales dispares entre jurisdicciones.

Un apropiado sistema de transferencias intergubernamentales deberá ser utilizado, además, para disciplinar las asignaciones discrecionales de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales no planificado, asistemático, buscando corregir con criterios de eficiencia económica la forma de provisión de bienes y servicios públicos en las ETA.

Si bien existen en muchos territorios bases tributarias insuficientes que imposibilitan el cobro de impuestos a los y las ciudadanas, también es cierto que en la medida que no se mejore el mecanismo de transferencia intergubernamental, reconociendo capacidades distintas, tanto capitales de departamento como ciudades urbanas e intermedias distorsionarán el principio de responsabilidad fiscal (pagar o hacer el esfuerzo de pago proporcionalmente por los servicios públicos que recibe). En este sentido, aun mejorando los insuficientes criterios de reparto de los ingresos, hoy las transferencias intergubernamentales distorsionan la responsabilidad fiscal, que supone una subvaloración del costo y mantenimiento de los servicios públicos a cargo de los ciudadanos que los reciben y que prácticamente no pagan nada por ellos.

Allende de la referida subvaloración, la cultura “rentista” y la “maldición” de los recursos

naturales no ayudan a cambiar el patrón de las transferencias intergubernamentales. El “rentismo” tiene su vertiente socio-económica y política, se manifiesta como una conducta económica de ciertos grupos de la sociedad cuyo comportamiento está centrado en la búsqueda de rentas provenientes de los ingresos que generan los recursos naturales administrados por el Estado. Diversos grupos organizados de la sociedad disputan transferencias financieras, favores político-legales y/o concesiones directas o indirectas, para ello usan diversos tipos de medios como la presión y la movilización social.

El mecanismo de transferencias intergubernamentales establecido por número habitantes y por zona productora, no genera una adecuada valoración y empoderamiento de los ciudadanos con los bienes y servicios públicos que se prestan. En aquellas ETA con mejores condiciones relativas de ingresos y riqueza, la “pereza” fiscal está presente ante un sistema que no reconoce el desempeño institucional, el cumplimiento de metas de desarrollo, la calidad en la gestión pública, el esfuerzo fiscal o la capacidad de apalancamiento financiero con agencias de cooperación internacional o búsqueda de un mayor impacto, vía la concurrencia de inversiones intergubernamentales.

Estas transferencias de gobierno a gobierno⁴⁵ constituyen el *leitmotiv* (razón de ser) de la autonomía departamental, ya que son prácticamente la única fuente de recursos que, provenientes de los hidrocarburos, financian el gasto departamental y, por consiguiente, las transferencias intergubernamentales se convierten,

El actual sistema de transferencias intergubernamentales sobrevalora el factor poblacional, criterio que produce más de un centenar de conflictos por límites entre municipios. Al ser este el criterio de entrega de recursos, aviva el apetito de los gobiernos municipales por tener mayor población y, por consiguiente, mayor territorio a su cargo.

en el caso boliviano, en el factor crítico y de conflicto. Al realizarse éstas sobre la base de criterios poblacionales y de zona productora de hidrocarburos, las transferencias han generado conflictos limítrofes entre municipios por la cantidad de población que cada jurisdicción dispone o cree disponer, o por hidrocarburos, como es el caso del Pozo Margarita entre los departamentos de Tarija y Chuquisaca, en su disputa por la propiedad del pozo y su consiguiente explotación.

El actual sistema de transferencias intergubernamentales sobrevalora el factor poblacional, criterio que produce más de un centenar de conflictos por límites entre municipios. Al ser este el criterio de entrega de recursos, aviva el apetito de los gobiernos municipales por tener mayor población y, por consiguiente, mayor territorio a su cargo.

En este sentido, la forma y modalidad en la cual se desarrollan las transferencias intergubernamentales es central, porque constituyen el corazón del financiamiento de las auto-

⁴⁵ Existen también otros mecanismos de transferencias no precisamente a gobiernos, sino a privados o a ciudadanos y ciudadanas, como las transferencias directas por concepto de los bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy de Padilla o Renta Dignidad.

mías, y de alguna forma determinan el comportamiento y tipo de gestión territorial que hoy se observa.

Estructura de las Transferencias Intergubernamentales

El Gobierno Central realiza dos tipos de transferencias de recursos a los Gobiernos sub-nacionales denominadas transferencias intergubernamentales,⁴⁶ las condicionadas y las no condicionadas. Las transferencias no condicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos sub-nacionales sin que se especifique para qué se deben gastar esos recursos. Estas transferencias se utilizan por razones de equidad cuando los gobiernos sub-nacionales de territorios, donde se ubica una población con menor capacidad de pago, no logran financiar la provisión de un nivel mínimo de bienes y servicios locales.

Las transferencias condicionadas corresponden a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales, pero determinando en qué deben ser gastados. Este tipo de transferencias generalmente se entregan con la finalidad de ser empleadas en actividades que no sólo generan un beneficio a los miembros de una comunidad específica, sino también a los que viven en otras lo-

calidades o regiones vecinas; es decir, cuando existen externalidades positivas más allá de los límites del territorio administrado por un determinado gobierno sub-nacional.

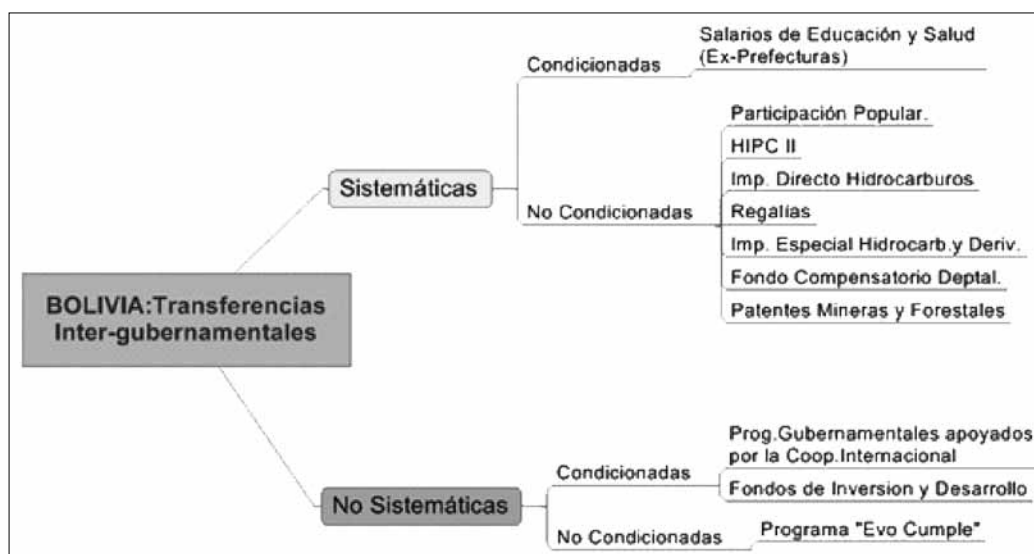
Las transferencias condicionadas también se utilizan cuando el gobierno central focaliza programas de redistribución de ingreso a través de los gobiernos sub-nacionales, en otras palabras, cuando ejecuta programas sociales a través de las ETA.

Sin embargo, existe un criterio previo que es la condición sistemática o no sistemática. Las transferencias sistemáticas pueden considerarse como aquellas que de manera regular y legislada se traspasan a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA). Las no sistemáticas son aquellas que no disponen de periodicidad, ni mecanismos claros de distribución y en general responden a un patrón discrecional de parte de la autoridad.

En la estructura de transferencias intergubernamentales existe un primer grupo sistemático y condicionado, que se expresa en las transferencias predeterminadas a los GAD para el pago de las planillas de sueldo del personal de educación y salud, que al no disponer ninguna ETA de la competencia para reclutar, asignar, administrar, capacitar o despedir personal, su rol se limita al pago de salarios.

⁴⁶ Son transferencias intergubernamentales porque se producen entre gobiernos, pero también existen transferencias directas a personas, organizaciones e instituciones que pueden ser pecuniarias o no.

GRÁFICO 11. BOLIVIA: ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES



Fuente: Elaboración propia.

Como lo señala el gráfico 11, existe un segundo y amplio grupo de transferencias sistemáticas y no condicionadas, que son los recursos determinados por la abrogada Ley 1551 de participación popular y los ocho impuestos coparticipables, la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000 para los recursos de condonados del programa de alivio de la deuda, la Ley 3058 de Hidrocarburos para la determinación de un impuesto directo a los hidrocarburos, los ingresos definidos en su momento por la Ley 1654 de Descentralización Administrativa con el fondo de compensación, el impuesto especial a la venta de hidrocarburos y sus derivados, y los ingresos por patentes mineras y forestales determinadas por diversas leyes.

Estas transferencias no tienen condicionamientos explícitos, pero sí límites para privilegiar la inversión pública y no el gasto corriente o, en otros casos, para estimular con un determinado porcentaje la inversión en sectores como salud, educación o el sector productivo, con toda la amplitud y flexibilidad de que disponen las ETA en su ejecución presupuestaria.⁴⁷

Un tercer grupo corresponde a las transferencias no sistemáticas y no condicionadas, que se expresan principalmente en las transferencias vía programas y proyectos de la cooperación internacional que no tienen una legislación específica; por el contrario, tienen vigencia el tiempo que dura el apoyo de una agencia y aportan en aquellas áreas donde el financia-

⁴⁷ Libertad que se ve permanentemente amenazada por la variada legislación sectorial Post-LMAD, que determina verticalmente, desde el "centro", porcentajes de gasto en determinadas áreas para las ETA.

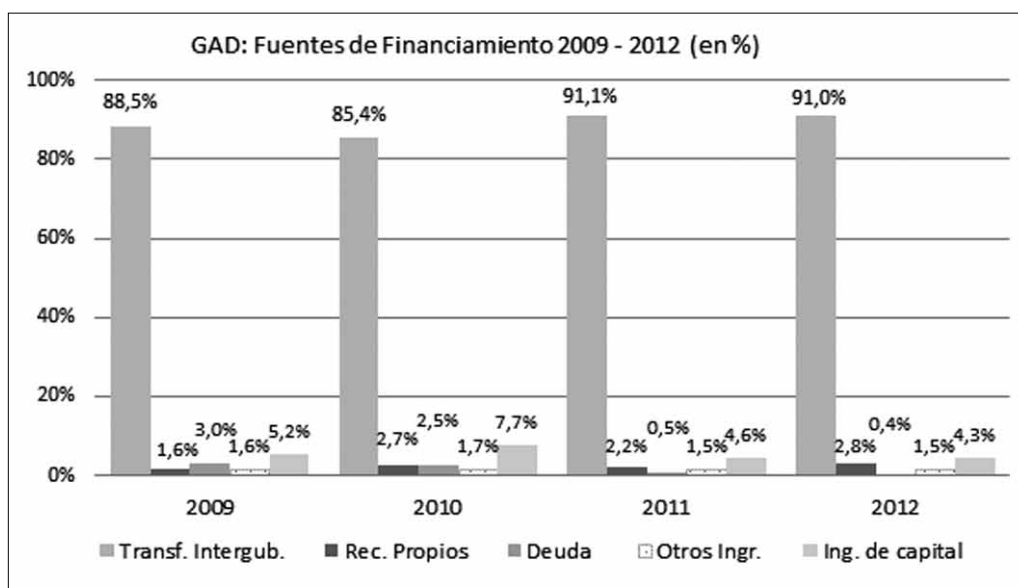
dor tiene determinados mandatos o lineamientos políticos de los países cooperantes. En este mismo eje se hallan los programas vía fondos de inversión y desarrollo, que, en general, bajo los mecanismos de donación y establecimiento de precios relativos por contrapartes, canalizan los recursos de diversos programa de la cooperación internacional.

Un cuarto grupo de transferencias intergubernamentales, denominadas no sistemáticas y no condicionadas son aquellas transferencias que no siguen un patrón determinado o responden a criterios de corto plazo, a veces discrecionales; como el programa del nivel central "Evo

Cumple", que se caracteriza por financiarse con deuda y no presentar condicionamientos expresos -inclusive en un inicio muy laxos-, hoy destinado a sectores determinados por las prioridades del nivel central y mecanismos de ejecución para las ETA al margen de los procedimientos habituales.

Estos cuatro grupos de transferencias intergubernamentales son importantes por ser la variable determinante para la viabilidad de las autonomías, aspecto que en el caso de los GAD se acentúa por la dependencia de los ingresos generados por los hidrocarburos, que llega a ser más del 91% de sus ingresos.

GRÁFICO 12. GAD: TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y RESTO DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO 2009-2012 (EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN 2012.

En síntesis, las transferencias intergubernamentales representan la base del régimen fiscal financiero de las autonomías, y para las GAD la más importante y vital fuente de financiamiento, siendo las sistemáticas y no condicionadas las que permiten la holgura necesaria para que los gobiernos tengan margen de decisión y acción a través de sus procesos de planificación, y puedan atender las aspiraciones y demandas sociales de los actores del territorio.

Mientras no exista una efectiva descentralización del ingresos y amplias capacidades de determinación de ingresos tributarios y no tributarios, la autonomía departamental puede hallarse, en la práctica, “atada” de manos y dependiente de la voluntad del nivel central para condicionar (recortar) las transferencias intergubernamentales⁴⁸.

Las fuentes de financiamiento de los GAD son altamente vulnerables a las transferencias intergubernamentales. La ausencia de corresponsabilidad local y regional presiona políticamente para romper y acentuar la no neutralidad fiscal y generar más desigualdad inequidad interpersonal e interregional en el “modelo” de autonomías.

X. ACCESO A MECANISMOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMIENTO DEPARTAMENTAL

El tercer componente del financiamiento del régimen de autonomías es aquel que proviene del

endeudamiento. Desde siempre, el crédito es reconocido como un recurso legítimo para financiar la ejecución de proyectos de inversión o potenciar la capacidad de generación de ingresos, sobre la base de recursos que estarán disponibles en el futuro. La regla básica, aunque no la única, es que la obtención de créditos deberá sujetarse a la capacidad para generar ingresos y atender el costo y repago de este financiamiento, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de cumplir con los costos recurrentes de todas las responsabilidades de las instituciones

Es lógico, entonces, que el otorgamiento de una mayor autonomía para el acceso a esta fuente de financiamiento esté en directa relación con las capacidades para generar recursos de las entidades territoriales, y las garantías que éstas puedan ofrecer de que realizarán los esfuerzos necesarios para cumplir con esta responsabilidad y con el resto de sus compromisos. Esta es otra de las razones para diversificar y potenciar los ingresos propios de los GAD, que sin duda resultan ser ingresos relativamente menos inestables que las transferencias intergubernamentales

El endeudamiento (tanto interno como externo) es atribución exclusiva del Estado Plurinacional y necesita de aprobación legislativa.⁴⁹ Actualmente, las normas presupuestarias establecen las condiciones financieras que los GAD deben cumplir para adquirir empréstitos, mientras que la Ley 2028 de municipalidades establece los procedimientos internos para los GAM.

La deuda pública es uno de los instrumentos más poderosos de la política económica y, al

⁴⁸ Ameller, Vladimir. La Autonomía Municipal y Regional en la configuración del nuevo Estado. Análisis Crítico de la CPE. KAS, 2009.

⁴⁹ CPE, Artículo 322. I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. II. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

igual que una sierra dotada de un gran motor, se puede emplear eficazmente para alcanzar objetivos fijados, pero también puede ocasionar lesiones graves a la hacienda pública cuando su manejo es discrecional y no controlado. Los gobiernos central y sub-nacionales pueden emitir instrumentos de deuda para costear inversiones nuevas en capital humano y físico, influir en la distribución de los recursos de una jurisdicción en el tiempo, responder a cambios desfavorables de la coyuntura o satisfacer las necesidades económicas producidas por acontecimientos excepcionales, tales como crisis financieras graves o desastres naturales, o, por el contrario, puede ser utilizada para financiar gasto y no inversión.

Pero el exceso de adquisición de deuda pública también puede tener consecuencias negativas duraderas. Puede crear una carga para las generaciones futuras, desestimar la inversión privada y aumentar la propensión de un departamento, y hasta de un país, a sufrir crisis financieras o repuntes inflacionarios producto de los efectos en las expectativas y comportamiento de los agentes económicos.

La deuda pública es uno de los instrumentos más poderosos de la política económica y, al igual que una sierra dotada de un gran motor, se puede emplear eficazmente para alcanzar objetivos fijados, pero también puede ocasionar lesiones graves a la hacienda pública cuando su manejo es discrecional y no controlado.

Durante las épocas aparentemente tranquilas es cuando más fácilmente se cometen los errores que pueden dar lugar a descalabros financieros, o, de igual forma, cuando pueden tomarse las medidas para prevenir mejor los riesgos futuros.

Normativa para el Endeudamiento

El marco normativo que rige el crédito público nacional y sub-nacional está establecido por la Constitución Política del Estado (CPE),⁵⁰ por las normas del sistema de inversión pública y financiamiento externo, por la Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental que se emitió en el año 1990, en cuyo marco se desarrollaron otras disposiciones reglamentarias como las Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (1998), así como también la Ley de Administración Presupuestaria (1999), Leyes Financieras, especialmente desde 1999, la Ley del Mercado de Valores y su reglamento (1998) y ahora la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización que determina el marco legislativo vigente para el acceso al endeudamiento.

Actualmente, para la contratación de endeudamiento público interno o externo,⁵¹ las entidades territoriales autónomas deben justificar técnicamente las condiciones más ventajosas en términos de tasas, plazos y montos, así como demostrar la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, enmarcándose en las políticas y niveles de endeudamiento, concesionalidad, programación

⁵⁰ Artículo 341. Son recursos departamentales:...6. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público. Y también en el artículo 104 de la LMAD.

⁵¹ LMAD 031. Artículo 108. VI al VIII.

operativa y presupuesto, determinadas por el órgano rector en la materia. Para el efecto, con carácter previo, deben registrar ante la instancia establecida del Órgano Ejecutivo el inicio de sus operaciones de crédito público.

La LMAD ratifica que la contratación de deuda pública debe ser autorizada por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, dejando en un segundo plano las facultades legislativas, deliberativas y de fiscalización de las Asambleas Legislativas Departamentales. Asimismo, señala que la autorización de endeudamiento interno por parte de las instancias autorizadas, no implica ningún tipo de garantía del nivel central del Estado para el repago de la deuda, siendo ésta responsabilidad exclusiva de las ETA⁵². Las entidades territoriales autónomas asumen la obligación del repago del servicio de la deuda pública contraída antes de la vigencia de LMAD, por sus respectivas administraciones y en sujeción a las disposiciones legales correspondientes.

Las entidades territoriales autónomas sujetas a crédito público podrán contratar deuda conjuntamente en casos de inversión concurrente, según ley específica del nivel central del Estado. También incluye la prohibición para la concesión de préstamos de recursos financieros entre entidades territoriales autónomas. Finalmente determina que la legislación de las entidades territoriales autónomas sobre el crédito

público deberá enmarcarse en los lineamientos, procedimientos y condiciones establecidas en la legislación del nivel central del Estado.

De todas formas, aún sin definir el nuevo marco para la deuda pública, queda pendiente, según la LMAD, formular una nueva ley de crédito público⁵³ que establezca las condiciones de acceso al mercado del endeudamiento.

XI. ENDEUDAMIENTO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMICAS

La necesidad de generar más opciones de financiamiento diferentes de aquellas provenientes de las transferencias intergubernamentales o de los reducidos ingresos tributarios, recae en la apertura a los mecanismos de deuda que pueden ayudar a financiar inversiones de gran magnitud y con retornos temporales futuros. Tanto los GAM como los GAD necesitan realizar inversiones estratégicas que atiendan no sólo los problemas localistas y coyunturales que muchas veces la planificación participativa se limita a expresar, sino también aquellas que no se visibilizan con la participación de la gente y que necesitan de una mirada más amplia y especializada, y que, además, proyectan al departamento para los próximos treinta o cuarenta años y sus futuras necesidades.⁵⁴

⁵² Para evitar el riesgo moral del sobreendeudamiento y apelar al clásico rescate del gobierno central hacia la deuda adquirida por las ETA.

⁵³ LMAD 031. Disposición transitoria quinta. La Asamblea Legislativa Plurinacional promulgará una ley de endeudamiento público que establezca los principios, procesos y procedimientos para la contratación de créditos y la administración del endeudamiento público de todas las entidades públicas, en sujeción a lo establecido en los Numerales 8 y 10 del Artículo 158, Parágrafo I del Artículo 322 y Numeral 34, Parágrafo II del Artículo 298 de la Constitución Política del Estado.

⁵⁴ En la ciudad de La Paz, con un proceso sólo de planificación participativa, nunca se hubiera construido la Autopista o los Puentes Trillizos que, además, fueron inversiones realizadas con deudas y resultan hoy medulares para organizar el tráfico vehicular metropolitano.

Esta opción de adquisición de pasivos se incorpora en la ecuación del financiamiento utilizada anteriormente, como una variable que incorpora todas aquellas fuentes, que pueden ser: i) las provenientes por donaciones, contribuciones no reembolsables y ii) aquellas provenientes de formas de endeudamiento público, vía interna o externa, pudiendo ser concesionales pero de todas formas reembolsables. Y es precisamente en la segunda fuente, donde se concentra el presente capítulo.

Como habíamos visto en los capítulos precedentes la ecuación básica del financiamiento de una ETA es:

$$GA = IA$$

Y habíamos introducido la importancia de las transferencias intergubernamentales para cubrir los déficits que en la mayoría de las ETA se expresan cuando $GA > IA$. De esta forma se restituía el equilibrio de la ecuación, cuando las transferencias lograban su propósito si eran adecuadamente formuladas; es decir:

$$GA = EF + TI$$

De todas formas, por la dinámica de las ciudades urbanas y las crecientes demandas de servicios públicos provocadas por la migración y los cambios rápidos de preferencias de los individuos y colectividades, muchas veces, a

pesar de lograr el equilibrio, y aun cuando éste es precario por las transferencias intergubernamentales, existe la necesidad de realizar inversiones estratégicas, articuladoras y de largo aliento para cubrir principalmente inversiones en infraestructura, que modernicen y proyecten los territorios para las próximas décadas y puedan ayudar a compartir la carga financiera con las generaciones futuras.

Este tipo de inversiones requieren de otros instrumentos para evitar la sobrecarga financiera a los contribuyentes actuales. Así, la ecuación se completa de la siguiente forma:

$$GA = EF + TI + FA$$

Donde:

FA = Fuentes alternativas de financiamiento divididas en dos grandes grupos: i) las provenientes por donaciones, contribuciones no reembolsables y ii) aquellas provenientes de formas de endeudamiento público, vía interna o externa, pudiendo ser concesionales pero de todas formas reembolsables.

Las fuentes alternativas de financiamiento con deuda pública⁵⁵ están conformadas por dos mecanismos, los de deuda interna⁵⁶ (emisión de bonos, letras, entre otros) y/o mecanismos de deuda externa⁵⁷ (créditos concesionales y subordinados de organismos internacionales).

⁵⁵ Conjunto de deudas que mantiene un Estado frente a los particulares u otro país. Constituye una forma de obtener recursos financieros por el Estado o cualquier poder público materializados normalmente mediante emisiones de títulos de valores. Es además un instrumento que usan los Estados para resolver el problema de la falta puntual de dinero, por ejemplo: a) Cuando se necesita un mínimo de tesorería (dinero en caja) para afrontar los pagos más inmediatos; b) Cuando se necesita financiar operaciones a medio y largo plazo, fundamentalmente inversiones. Se suele considerar una inversión muy segura, y es preferida por personas con perfil de inversión conservador.

⁵⁶ La deuda pública es el dinero que el Estado ha pedido prestado para financiar su gasto e inversión, y que tiene varias formas como los bonos del Estado, Letras del tesoro entre otros.

⁵⁷ Aquella contraída con entidades o personas del exterior y que generalmente está denominada en moneda extranjera. Los pagos por capital e intereses de las deudas externas implican una salida de divisas y un aumento de la cuenta de los egresos de la balanza de pagos.

Recuadro No.2 Control de la Deuda Interna

Las normas nacionales establecen que el peso del valor presente del stock de la deuda debe ser menor o igual al 200% de los ingresos corrientes, y que el servicio de esta deuda debe ser, a su vez, menor al 20% de estos ingresos corrientes. La primera es una medida para controlar el stock de deuda, la segunda es para el flujo de la misma. Esta regla ha servido para proveer un indicador de fácil manejo para el control del endeudamiento sub-nacional, a pesar de todas sus limitaciones. Así, la regla ha sido muy útil hasta ahora y no parece recomendable modificarla súbitamente, por lo menos, por dos razones. Primero, su control es sencillo y existe bastante experiencia en su manejo tanto en las ETA como en el gobierno central, y segundo, su utilización ha generado un alto grado de legitimidad en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, parece necesario complementar esta regla con otras que midan más de cerca la capacidad de endeudamiento, las cuales deberán todavía demostrar su operacionalidad y funcionalidad, además de ganar legitimidad antes de sustituir a la regla del 20/200. Una virtud de esta regla es que genera incentivos para que los gobiernos sub-nacionales escojan un perfil de deuda con intereses bajos y largos plazos.

Por la importancia y los riesgos que supone la deuda, nos concentraremos en esta forma de financiamiento más que en las donaciones, que no tienen costo y cuya única amenaza reside en que si son importantes y permanentes, el reparto y la asignación de donaciones podría, en función del volumen, distorsionar el equilibrio en las finanzas sub-nacionales, o desestimar la gestión eficiente o de cumplimiento de metas de desarrollo, al contar con un mecanismo discrecional y sin obligaciones para las ETA.

Volviendo a la deuda pública, es importante tener en cuenta tanto la deuda externa como la interna. La diferencia entre los dos tipos de deuda es menos marcada de lo que era en décadas pasadas, puesto que los tenedores de bonos emitidos en mercados internos pueden ser inversionistas internacionales, y los inversionistas del país pueden tener bonos emitidos en mercados internacionales. Además, instrumentos tales como los derivados crediticios se pueden emplear para distribuir el riesgo entre diversos inversionistas de manera casi instantánea, y no hay una manera práctica de hacer

el seguimiento de los resultados del volumen negociado de tales derivados (el cual aumentó mucho, especialmente hasta la crisis financiera internacional).

Los mecanismos existentes para llevar a cabo operaciones de endeudamiento público a nivel sub-nacional tienen un incipiente grado de desarrollo. Una de las razones más importantes que explican esta situación es la rigidez de la normatividad que regula en la actualidad dichas operaciones. Asimismo, la debilidad del mercado de capitales en Bolivia y la ausencia de equipos técnicos capacitados, no permiten que los gobiernos autónomos puedan aprovechar las potencialidades que brinda este tipo de financiamiento, ni desarrollar instrumentos metodológicos para administrar convenientemente su deuda financiera.

Frecuentemente, todos estos elementos tienen como consecuencia la tendencia a obviar el endeudamiento como una alternativa de ingreso en el contexto de la descentralización fiscal. En este sentido, existen elementos desde la oferta que afectan el acceso de los gobiernos

sub-nacionales a posibilidades de endeudamiento útiles para apalancar recursos y suavizar el ciclo del gasto público de los gobiernos autónomos.

Por el lado de la demanda, la problemática del endeudamiento territorial se encuentra bastante focalizada. Puesto que son pocas las ETA que emplean esta herramienta de financiación, las cifras agregadas no son preocupantes para el equilibrio fiscal macroeconómico, es más, en el caso de las GAD, muestran caídas significativas en su volumen en los últimos años. No obstante, si observamos “verticalmente” la capacidad de endeudamiento de cada gobierno autónomo, es distinto, si bien la posibilidad de un riesgo sistémico es muy baja en el corto plazo, el sobreendeudamiento relativo que puedan tener determinados gobiernos departamentales y municipales podría resultar importante y traumático para los mismos, como lo fue la experiencia de deuda sub-registrada de varios Gobiernos Municipales a finales de la década de los 90, y que demandó un Programa de Readecuación Financiera.

Los GAD, no pueden acceder al endeudamiento externo ni interno, salvo por legislación promulgada del nivel central, que es el procedimiento que en la práctica, debe seguir cualquier ETA para obtener fuentes adicionales de financiamiento. Actualmente, los GAD recurren al endeudamiento, siempre y cuando cumplan con las normas de crédito público y presupuesto, tema más limitado aún por no contar con una nueva Ley de endeudamiento. No obstante, si los GAD no tienen ningún control sobre sus fuentes de ingreso, el riesgo fiscal de permitirles recurrir al endeudamiento es mayor, por lo que en cierto sentido esta restricción tendría que ser vista como compatible con el

hecho de no permitirles crear (decidir) sus fuentes de ingresos. Es inevitable recurrir al crédito para atender sectores estratégicos para el desarrollo local y regional, y lo será todavía más a nivel departamental, ahora que, con un régimen de autonomías en vigencia, los GAD demandarán también cierta libertad para gestionar oportunamente el financiamiento de sus proyectos estratégicos y de largo plazo.

Si el gobierno decide cederles esta atribución, o al menos allanar este camino, previa consideración de elementos de eficiencia y capacidad, deberá no sólo fortalecer el control, sino también modificar las condiciones en las que se otorga actualmente el financiamiento a las ETA, en consideración a que será un tercero (además del financiador y el canalizador del financiamiento, que es generalmente el nivel central) quien tomará las decisiones sobre el uso de estos recursos públicos, que bien puede considerarse en un régimen de autonomías, materia a ser tratada en las Asambleas Legislativas Departamentales.

Si bien los departamentos necesitan financiar proyectos estratégicos con deuda, estas entidades deberían cumplir ciertas normas que al menos precautelen la salud macroeconómica y fiscal nacional, evitando el sobreendeudamiento que puede convertirse al final en una carga financiera para el Estado y sus contribuyentes, en tanto que los beneficios se obtuvieran sólo en el departamento. Estos principios deberían recogerse en una regulación del sistema fiscal financiero global y, de manera más precisa, en una política de endeudamiento mencionada por la LMAD.

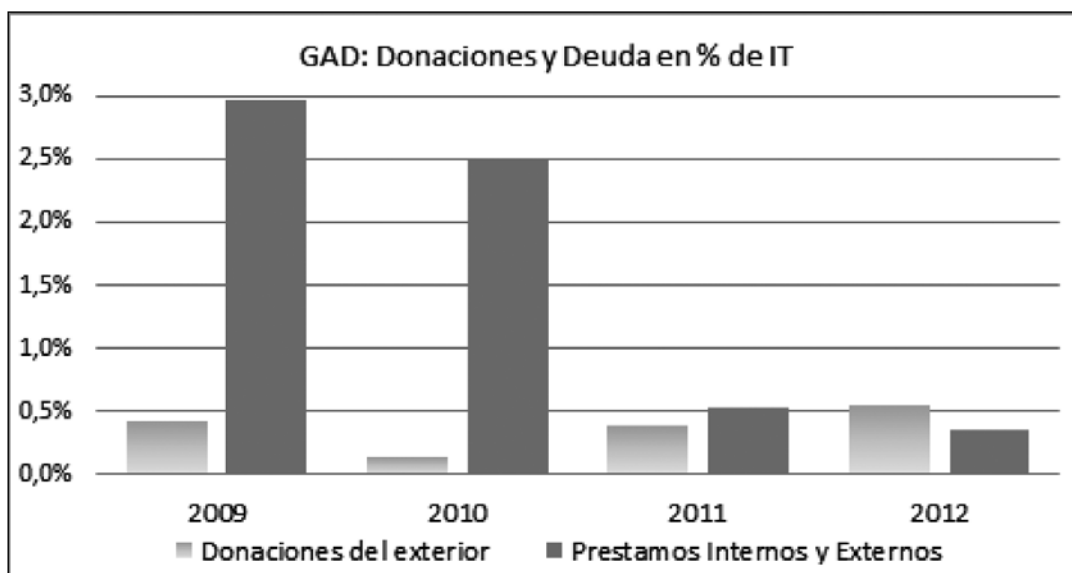
Por el lado del control, proponer que cada departamento auto-regule su endeudamiento es susceptible de generar conflictos de interés,

al concentrar en las mismas manos la decisión, la ejecución y el control de este recurso. Así se elevaría el riesgo de que estos entes departamentales se sobre-endeuden con relativa facilidad.

Si bien los niveles de endeudamiento para el nivel intermedio de administración nunca fueron motivo de preocupación por los fuertes controles que existieron cuando eran una extensión del nivel central, y en el último tiempo

por la tensión política evidente entre el 2005 y el 2010, entre el gobierno central y los GAD; el gráfico siguiente muestra cómo el volumen de deuda se reduce considerablemente en los últimos años, de un monto acumulado para el 2004 de Bs.772,4 millones a menos de Bs.26.4 millones para el año 2012. Lo que representa una reducción sustancial de deuda que actualmente no significa ni el 0,5% de los ingresos totales percibidos por los GAD.

GRÁFICO 13. GAD: DONACIONES Y DEUDA 2009-2012 RESPECTO DE LOS INGRESOS TOTALES (EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN 2009-2012. Elaboración propia.

Cuando se analiza el comportamiento entre GAD sobre la deuda interna y externa, se observa que la misma no es relevante para el financiamiento del gasto departamental. Además de estar en decremento en los últimos años, departamentos como La Paz, Oruro, Potosí, Tarija y Beni casi no tienen deuda desde

hace varios años, pero sí los departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz, Cochabamba y Pando, con un promedio de deuda de menos de 2% respecto de los ingresos totales.

De igual forma, las donaciones y otros mecanismos de apalancamiento no reembolsable

se hallan desde hace varios años en caída. Situación que puede tener dos hipótesis. La primera, las limitadas capacidades de contar con programas y proyectos que capturen el apoyo financiero o técnico de las agencias de co-

operación internacional. Y la segunda, por las restricciones que pueda tener la cooperación internacional en su relacionamiento directo con las ETA.

Recuadro No 3. La Política Nacional de Compensación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional

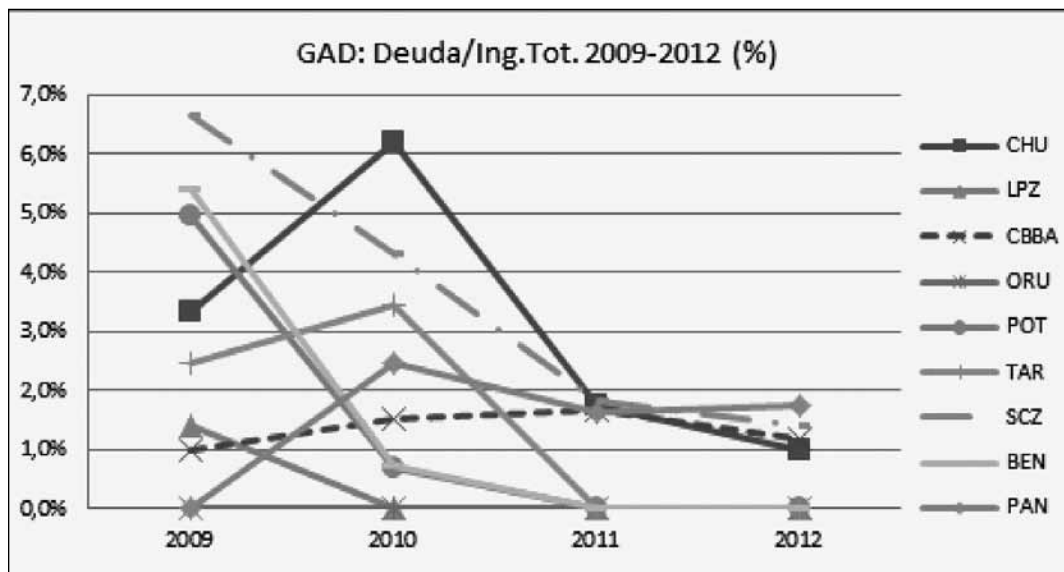
Una experiencia interesante, pero lamentablemente abandonada, fue a partir de la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se transforma en una entidad financiera no bancaria de desarrollo, con autonomía de gestión y patrimonio propio. Su funcionamiento se rige por las Leyes del Diálogo, Bancos y Entidades Financieras, y SAFCO. Teniendo como principal función la de contribuir al desarrollo local y regional del país a través de la otorgación de créditos a Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Gobiernos Autónomos Departamentales orientadas al desarrollo del mercado privado de financiamiento, promoviendo un endeudamiento prudente a través de programas de desarrollo institucional. En el marco de la Política Nacional de Compensación (PNC) se determina que todos los recursos públicos o de ayuda oficial al Gobierno de Bolivia para financiar la inversión pública, son recursos nacionales de compensación y deben respetar los criterios compensatorios y mecanismos de financiamiento establecidos en la PNC y la política de crédito sub-nacional. En consecuencia, el FNDR define su misión institucional: "Por medio de operaciones de crédito, financiar inversiones y planes de desarrollo institucional comprendidas en las competencias de los municipios y prefecturas como sujetos de crédito, desarrollando el mercado de crédito municipal, para contribuir al desarrollo local y regional", y los siguientes objetivos específicos:

- Graduar clientes que presentan condiciones para el mercado privado de crédito.
- Ampliar formas de intervención en respuesta a la demanda.
- Financiamiento flexible, diversificado y accesible.
- Proveer servicios de financiamiento altamente demandados por clientes elegibles.
- Consolidar el FNDR como una entidad financiera no bancaria autorizada.

Con certeza, por un lado, por el procedimiento y restricciones a los mecanismos de acceso y financiamiento alternativos, y por otro lado, por los altos montos de recursos inmovilizados en caja y bancos de parte de los GAD, los niveles de deuda van en caída y sin nuevas opera-

ciones. La deuda existente, en general más del 60%, proviene de fuentes externas, y en la mayoría de los casos es contraída por organismos financiadores como la Corporación Andina de Fomento.

GRÁFICO 14. GAD: DEUDA/ INGRESOS TOTALES 2012 (EN PORCENTAJE)



Fuente: PGN 2012. Elaboración propia.

En el caso que el gobierno central decidiera ceder mayores facultades a los gobiernos sub-nacionales para gestionar financiamiento reembolsable de forma independiente, o incluso sólo profundice las atribuciones de gasto, el gobierno nacional deberá adecuar los mecanismos de control a través de una Ley de Crédito Público que deberá determinar entre otras cosas:

- **Normas de control y sanción.** Un sistema de gestión de endeudamiento sub-nacional requiere de normas claras de control para los casos en los que se tenga que enfrentar a la insolvencia de alguna ETA.⁵⁸ Este sistema debería permitir la imposición de normas de comportamiento y sanciones creíbles, ade-

más de promover la participación de todas las ETA en el diseño e implementación del esquema de solución (incluso en su financiamiento), de manera que todos estos internalicen los costos económicos asociados a la quiebra de cualquier gobierno, generando incentivos para controlar horizontalmente el buen desempeño de sus pares.

- **Acceso a la información.** Una parte considerable del riesgo fiscal en las finanzas sub-nacionales podría controlarse mejorando la información que brinda el gobierno central a los gobiernos autónomos sobre las disponibilidades de ciertas fuentes de financiamiento, las condiciones, los tiempos y sus grupos meta; así como abordando los

⁵⁸ Como lo fue el Programa de Readecuación Financiera en su momento, como una forma de salvataje a los Gobiernos Municipales, principalmente, urbanos endeudados.

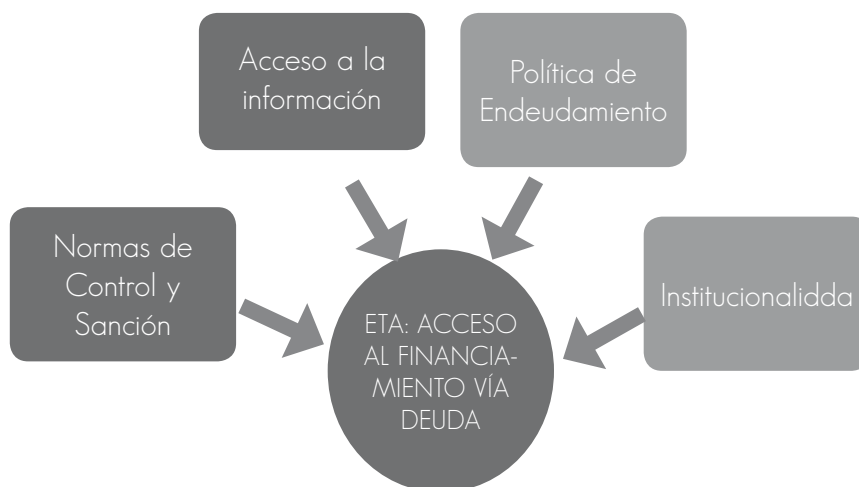
problemas de debilidad institucional sub-nacional con programas de formación y capacitación de recursos humanos en gerencia financiera.

- **Política de financiamiento.** Se hace cada vez más patente la necesidad de establecer una política clara y explícita de asignación de recursos públicos destinados al crédito, y al mismo tiempo reconocer, a través de condiciones institucionales adecuadas, el rol que deben desempeñar otras fuentes alternativas (no públicas) de financiamiento reembolsable para gobiernos sub-nacionales, donde la oferta de recursos públicos no pueda alcanzar a cubrir las demandas y necesidades. Una política que conside-

re estos elementos, permitirá, a su vez, un diseño más específico de las medidas de control y sanciones, tanto para deudores como acreedores, conteniendo de forma más efectiva el riesgo moral inevitable en este tipo de transacciones.

- **Institucionalidad.** En el siglo XXI es necesario disponer de una institucionalidad específica y tecnocrática para el control y administración de los mecanismos de deuda, que determine las directrices nacionales y prioridades sectoriales sujetas a ser apalancadas con una política de deuda sub-nacional, que evite el manejo discrecional del nivel central y el acceso irrestricto al endeudamiento para las ETA.

GRÁFICO 15. ELEMENTOS PARA UNA NUEVA LEY DE CRÉDITO PÚBLICO



El futuro y posible pacto fiscal pueden considerarse una oportunidad para apoyar el desarrollo de un sistema de financiamiento público más adecuado y eficiente. En este contexto, se presenta también la mejor oportunidad para especificar el rol esperado del crédito en el financiamiento del gasto público en un Estado Autónomico, lo cual demanda ciertas definiciones, entre ellas:⁵⁹

1. Determinando los sectores y regiones prioritarios para los objetivos de política nacional de endeudamiento, se puede canalizar preferencialmente el financiamiento disponible hacia estos sectores. En general, la evidencia ha mostrado que el financiamiento de servicios públicos básicos de envergadura no es el destino natural del crédito, por lo que su uso en este tipo de actividades incrementa el riesgo moral sub-nacional.
2. Financiamiento de sectores que son viables financieramente o, por lo menos, económicamente, o a aquellos sectores donde se demuestre que existe un impacto directo en las posibilidades de crecimiento económico que a mediano plazo repercutirán positivamente en el balance financiero sub-nacional, pueden naturalmente ser confiados a la oferta pública o privada de crédito. Es muy importante aclarar que si se espera un incremento extraordinario de ingresos en el futuro, alisar el consumo de estos ingresos a través de un crédito, sólo es económicamente justificable si la mejor situación no depende del esfuerzo de una gestión o una generación en particular. En todo caso, si el ingreso esperado no es lo suficientemente
- cierto, o tiene un perfil de mucha volatilidad, como sucede en el caso de la explotación del gas, el tamaño de eventuales pérdidas en caso de errores en las previsiones de los ingresos no justifica un endeudamiento con esta garantía, sino contra dominios tributarios que son relativamente menos inestables.
3. La asignación de los escasos recursos de créditos blandos con los que cuenta el país, tendría que obedecer a prioridades de la política de desarrollo nacional, donde el gobierno central podría concentrar el soporte que actualmente brinda al endeudamiento para las ETA, a través de una garantía soberana, plazos y tasas preferenciales, o fondos de garantía administrados directamente. Bolivia tuvo una experiencia técnicamente adecuada, pero políticamente equivocada. La Política de Compensación y crédito sub-nacional⁶⁰ establecida en la Ley del Diálogo Nacional 2000, tenía como objetivo contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Ex-Prefecturas Departamentales, fomentando al desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y promoviendo un endeudamiento prudente, a través de Programas de Desarrollo Institucional en las Municipalidades, Mancomunidades Municipales y Prefecturas.
4. No parece justificable que los acreedores privados que hacen negocios con las ETA, disfruten de una garantía nacional, excepto cuando contribuyan a la inversión, es ne-

⁵⁹ Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Sub-nacional en Bolivia. Documento para Discusión y Comentarios. GTZ. Enero de 2006.

⁶⁰ Proyecto SINACOF (DUF-GTZ). Política Nacional de Compensación. Resumen Ejecutivo, 2000.

cesario el establecimiento de una norma creíble para tratar los casos de insolvencia, que además pueda aplicarse con éxito en casos de manejo inadecuado de la deuda. Siendo esta medida, junto con la provisión de información al mercado, los elementos más efectivos para contrarrestar la tentación a la selección adversa de acreedores privados de gobiernos sub-nacionales.

En síntesis, el financiamiento por pasivos (préstamos y bonos), que corresponden a créditos y operaciones financieras de valores en el mercado financiero y de capital, constituye una asignatura pendiente en el desarrollo para el régimen de autonomías. Adquirir pasivos puede ser una opción inteligente de financiamiento, cuando se necesita grandes emprendimientos en inversiones con altos retornos inter-temporales.

Recuadro No.4. Acceso al Mercado de Capitales y la Emisión de Bonos del Gobierno Municipal de La Paz

Antes de la promulgación de la Ley del Mercado de Valores, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) había lanzado dos emisiones de bonos que acabaron dentro del paquete de rescate del Estado, en el marco de la Programación de Readecuación Financiera (PRF). Además, la normativa regulatoria promulgada en materia de gestión municipal (1994 - 1999), el mercado de valores (Ley del Mercado de Valores, 1998) y el crédito público (1998-1999), incorporaban la posibilidad de emisiones de bonos municipales y créditos bancarios. El año 2008, luego de más de casi tres años de preparación de estados financieros, auditorías y calificación de riesgo, el Gobierno Municipal de La Paz accede al mercado de capitales para ofrecer, vía Bolsa de Valores, una emisión nominal de \$us. 12 millones, que son acomodados en cuestión de horas. Cumpliendo con los resultados esperados del proyecto apoyado por la GTZ, Cooperación Alemana, se concluye: 1. se alcanzaron estándares de mercado en el reporte de cuentas; 2. se fortaleció la gestión fiscal financiera; 3. se financió proyectos de inversión con instrumentos de mercado; 4. entre la agencia de Bolsa Caisa y la calificador de riesgo Fitchs, se logra estructura y calificar la emisión, respectivamente. De esta forma, como pocos gobiernos municipales en Latinoamérica, el GAMLP accede al mercado de capitales y obtiene financiamiento a tasas muy ventajosas con respecto a otras alternativas.

XII. ESCENARIOS PROSPECTIVOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA FISCAL

Desde el siglo pasado, el Estado Boliviano sufre el síndrome del “extractivismo”, las fuentes de financiamiento no se modifican y continúan siendo las mismas para un Estado mono-productor; es decir, el aprovechamiento de recursos naturales sin valor agregado y la dependencia

de los precios internacionales sin capacidad y tecnología para incrementar los procesos de producción. En síntesis, el Estado se transforma, sin embargo, la forma de financiamiento no.

La CPE confirió a la LMAD la construcción de un nuevo régimen fiscal para la autonomías; lo propio hizo la LMAD con la LCDI, ley que finalmente tampoco estableció un nuevo régimen fiscal y financiero que disponga la definición de ingresos o la creación de domi-

nios tributarios; o quizá una nueva forma de coparticipación de éstos; o la cesión parcial de algunos impuestos que podrían administrarse mejor en los departamentos o municipios; o también, el control o procesos coactivos compartidos o delegados a los gobiernos autónomos. Por las posibilidades de crear tasas nuevas o sobretasas de algunos impuestos actualmente vigentes, podrían generarse mayores recaudaciones tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos autónomos.

En el ámbito de las autonomías, uno de los papeles más importantes se refiere, sin duda, al potencial que tienen los impuestos para aumentar el grado de autonomía de las Entidades Territoriales Autónomas y acrecentar la responsabilidad de los gobiernos autónomos en la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este contexto, el régimen tributario podría haber jugado un rol muy importante al garantizar fuentes más estables y menos dependientes de los precios internacionales del petróleo.

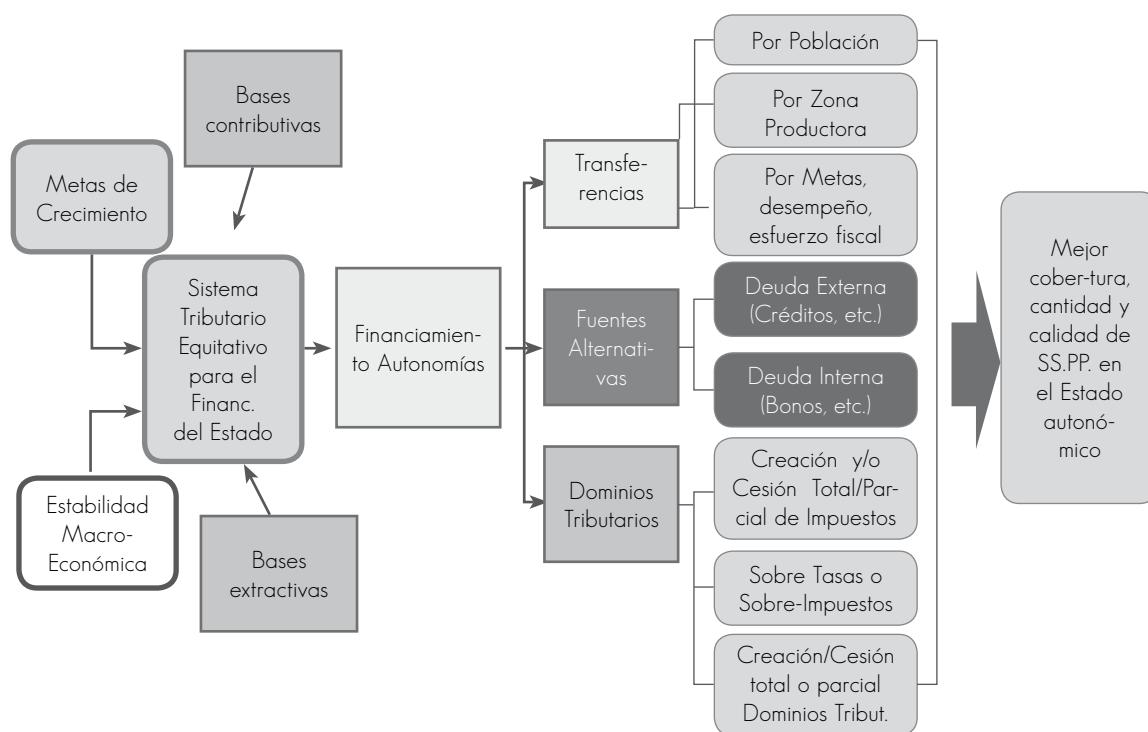
Como ya se manifestó, el ejercicio pleno de la autonomía no reside exclusivamente en la autonomía política y administrativa, como generalmente se piensa, sino también en la capacidad fiscal de financiar el gasto autónomo con ingresos autónomos. Allende de las dificultades que ya disponen las ETA para enfrentar los altos y crecientes costos de múltiples formas de autonomías, que no son sólo exteriorizados en el crecimiento de la burocracia estatal, sino también en la demanda por más infraestructura, equipamiento, sistemas y asesoramiento.

Adquirir pasivos puede ser una opción inteligente de financiamiento, cuando se necesita grandes emprendimientos en inversiones con altos retornos intertemporales.

En un estado ideal deberían ser las metas de estabilidad macroeconómica y de crecimiento económico las que determinen de forma anual o plurianualmente los logros a alcanzar; estas, bien podrían ser la parte inicial de un capítulo del Plan Nacional de Desarrollo que explicite qué debe lograr el nivel central y las ETA.

Una vez determinadas estas metas de estabilidad y crecimiento, será importante determinar el financiamiento, tanto en su forma como en su fondo. Evitando la tendencia del extractivismo propio de los países en desarrollo que viven de la explotación de sus recursos naturales, se deberá construir de forma urgente un Sistema Tributario que financie al Estado, sobre bases más contributivas de cobros a usuarios y tributos, expresados en impuestos que graven el ingreso y el patrimonio (directos) o también, en menor grado, el consumo (indirectos). Esta opción es la única que puede asegurar un ingreso más sostenible a largo plazo para financiar las inversiones públicas. Este sistema Tributario sería la base del financiamiento, no sólo del Estado sino también del régimen de autonomías.

GRÁFICO 16. PROPUESTA DE ESTRUCTURA PARA EL FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN DE AUTONOMÍAS



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el modelo de financiamiento está diseñado con un fuerte énfasis sobre la base de las transferencias intergubernamentales, no son suficientes los actuales criterios de población y zona productora para la distribución del excedente económico, es imprescindible incorporar otros criterios que puedan estimular comportamientos más gerenciales y enfoca-

dos al cumplimiento de metas de gestión, de desempeño, o esfuerzo fiscal, entre otras, que eviten “premiar” a las malas gestiones de las autoridades nacionales, departamentales y municipales (y ahora indígena originario campesino también) y “castigar” a los buenos ministros, gobernadores y alcaldes. La idea central podría ser complementar estos criterios de

Actualmente se transfieren recursos a las Entidades Territoriales Autónomas, independientemente de la calidad de la gestión que realizan, de la cobertura de sus servicios públicos, de su forma de administración del gasto corriente, de su capacidad de ejecución, o de la conflictividad o gobernabilidad que mantiene cada una de las ETA.

distribución con otros que mejoren y estimulen comportamientos y mejores desempeños a los que se han estado observando de parte de las autoridades estatales de los diferentes niveles de administración del Estado.

Sin embargo, donde existe mayor trabajo es en la creación, cesión o cesión parcial de dominios tributarios a las ETA, que si bien puedan expresarse en impuestos, también consideran las tasas o sobretasas como formas innovadoras de lograr una mayor ampliación del dominio tributario y su rendimiento.

Finalmente, las fuentes alternativas, más allá de las donaciones, demandan la apertura al endeudamiento sub-nacional para financiar obras estratégicas, de alto costo y beneficios intertemporales, para ello, tanto la deuda pública, en sus formas de interna y externa, podrían ser

fuentes novedosas y relativamente más baratas de financiamiento para las ETA. Sin embargo ello, necesita controles desde el nivel central que eviten el riesgo moral del sobreendeudamiento y manejo discrecional de sus finanzas.

Actualmente se transfieren recursos a las Entidades Territoriales Autónomas, independientemente de la calidad de la gestión que realizan, de la cobertura de sus servicios públicos, de su forma de administración del gasto corriente, de su capacidad de ejecución, o de la conflictividad o gobernabilidad que mantiene cada una de las ETA. Sin duda, en el presente, el modelo fiscal de la descentralización premia por igual tanto a las buenas gestiones territoriales como a las malas. En este sentido, el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales es "ciego", porque no reconoce el desempeño institucional y el cumplimiento de metas de desarrollo, porque no estimula comportamientos apropiados de las autoridades sub-nacionales ni valora aquellas gestiones territoriales destacadas.

El siguiente gráfico 17, muestra este desbalance entre los actuales criterios de reparto y sesgo y los mecanismos que hacen invisible la calidad de la gestión pública y de los servicios públicos que se prestan en las ETA, y aquellos que podrían utilizarse para complementar e inducir a mejoras en la calidad de gestión territorial.

GRÁFICO 17. CRITERIOS ACTUALES Y A SER INCORPORADOS PARA LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES



Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, la agenda inmediata para la autonomía departamental puede ser la incorporación de estos criterios para mejorar la calidad de la gestión (tan cuestionada en el último tiempo) en la formulación y adecuación de los Estatutos Autonómicos a cargo de las Asambleas Departamentales. Este proceso demandará la construcción de nuevos escenarios para la negociación, que generen posibles al-

ternativas para el logro de acuerdos, no sólo al interior de los GAD, sino también entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. Y así lograr cambiar una forma de gestión criticada por la incapacidad de ejecutar recursos, de lograr inversiones estratégicas, de cambiar los indicadores de pobreza, de mayor efectividad en el gasto departamental.

XIII. PACTO FISCAL: ¿EL PACTO IMPOSIBLE?

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), aprobada en julio de 2010, en su disposición transitoria décimo séptima señala que el Servicio Estatal de Autonomías deberá elaborar una propuesta técnica de diálogo para un Pacto Fiscal. Esta disposición se halla hoy en ausencia de una adecuada conceptualización, ya que está sujeta a elucubraciones y expectativas desproporcionadas de toda índole sobre sus contenidos y alcance.

Esta indefinición, sin embargo, tiene por un lado una ventaja, la posibilidad de construir un concepto apropiado a las características singulares del tiempo y el contexto en que vivimos fiscalmente. Pero también puede representar un riesgo, cuyo resultado final podría ser la no realización del pacto, sino se dispone de consensos sobre los objetivos, los actores, el alcance concreto de estos emprendimientos, la modalidad de negociación y los mecanismos de seguimiento y cumplimiento de estos acuerdos.

Según la experiencia internacional,⁶¹ el Pacto Fiscal no tiene una metodología y un alcance definido, en algunos casos busca determinar grandes consensos de política fiscal y acuerdos de política macroeconómica; en otros, busca reformas sobre la base de acuerdos fiscales de largo plazo e incluso, persigue arreglos o ajustes mínimos al reparto de recursos fiscales o mecanismos específicos de asignación de fuentes de financiamiento.

La posibilidad de un Pacto Fiscal emerge como una oportunidad para reformar –o al menos ajustar– desde sus bases el financiamiento del

nuevo Estado Plurinacional y el régimen de autonomías. Así resultará muy útil ampliar las bases de financiamiento, más allá de los tradicionales hidrocarburos y minerales, reconociendo la necesidad de equilibrar estas fuentes, empezando por la ampliación de los dominios tributarios, la revisión de los criterios de transferencias intergubernamentales y la apertura a los mecanismos de acceso al endeudamiento, la calidad del gasto del nivel central y las ETA, el mejoramiento del desempeño institucional, el cumplimiento de metas de desarrollo, además del cofinanciamiento intergubernamental, entre otros, como temas pendientes de la agenda estatal.

El Pacto Fiscal no debe limitarse a la redefinición de los criterios de distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, ni tampoco sobre las bases de las “conquistas” regionales o de recursos adicionales a los actualmente distribuidos a las ETA. Un verdadero pacto debe ser algo más que una mirada mezquina y calculadora de interés sectorios o políticos, sino una oportunidad para incorporar la reforma tributaria y fiscal que permita consolidar las bases para un financiamiento más equitativo y eficiente del Estado.

Adicionalmente, el Pacto Fiscal deberá tratar de elevar la productividad del gasto público para incidir directamente en los grupos más vulnerables de la sociedad; esto implica, de manera complementaria, abordar el reordenamiento de las funciones que desempeñan diversas instituciones públicas, introduciendo criterios de eficiencia, eficacia y calidad de la gestión, y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presen mejores servicios públicos.

⁶¹ GTZ. Pacto Fiscal: Desde la perspectiva internacional. 2010.

El Pacto Fiscal⁶² apunta a constituirse en un elemento importante para profundizar los valores de la democracia política, a partir del fortalecimiento de la institucionalidad democrática, de llevar adelante un proceso de “diálogo informativo y de transparencia de la magnitud y composición del gasto público, su financiamiento y la gestión pública.”

El desarrollo de un Pacto Fiscal puede ser una ocasión para “oxigenar” a los actores y a la agenda de temas que tienen que ver con la eficiencia, transparencia y sostenibilidad del modelo de Estado Plurinacional con autonomías, en un momento en que escasean capacidades de inversión pública y modelos territoriales de gerenciamiento de los servicios públicos

Sin embargo, la dudas sobre la realización de un Pacto Fiscal son enormes y más aún sobre los resultados relevantes y de transformación de la gestión estatal, si es que éste llegara a realizarse. En este marco, el Estado tiene como propósito evaluar el desempeño de la política fiscal y crear un nexo de tipo integral con el conjunto de actores políticos, institucionales y ciudadanos, en la perspectiva de armonizar compromisos que vayan más allá de las demandas aisladas y recurrentes a las que la economía boliviana está acostumbrada, por la presión o movilización social que ciertos grupos saben ejercer.

La hipótesis de un Pacto Fiscal imposible para Bolivia radica, primero en las dudas sobre su realización en el sentido original de un pacto: amplio, pluralista y de consensos, luego, sobre su desarrollo útil para la revisión y logro de

acuerdos permanentes y de largo plazo que reformen las actuales condiciones y criterios fiscales para las relaciones fiscales entre Gobierno Central y ETA. Los elementos más importantes para sustentar esta tesis estriban en los siguientes puntos:

1. **El sentido de “propiedad” sobre los recursos naturales.** En la sociedad boliviana, el imaginario de propiedad, tanto colectiva como individual sobre la propiedad y beneficios de los recursos naturales, pone en duda la posibilidad real de establecer un diálogo que permita asumir pactos sobre las modificaciones y menos cambios profundos a los criterios de distribución (o redistribución) del excedente generado por la explotación de los recursos naturales. Esta percepción equivocada de que la supervivencia de los pueblos depende de la posesión o aprovechamiento de estos recursos, no contribuye a propiciar un clima favorable para el diálogo y la búsqueda de consensos entre regiones o entre actores políticos.
2. **Las “conquistas” regionales.** Los actores políticos, económicos y sociales de origen regional asumen como conquistas todos los recursos “arrancados” al nivel central en las últimas décadas, que por su consuetudinaria forma centralista y vertical de actuar, produce este sentimiento casi generalizado en los actores regionales y locales. Los sistemas en que se establecen “derechos” sobre la base de una proporción de los ingresos nacionales o del PIB, terminan amplificando los ciclos fiscales a nivel sub-nacional.⁶³

⁶² CEPAL: El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. Santiago de Chile, 1998.

⁶³ CEPAL, ILPES, Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Serie: Seminarios y conferencias No.32, Santiago de Chile. 2003.

Este sentimiento no contribuirá a una actitud abierta y de disposición a revisar y ajustar los ingresos de algunos departamentos tradicionalmente dependientes de la explotación de recursos naturales, y de otros menos privilegiados por el infortunio de no poseer recursos naturales no renovables. Cualquier propuesta que sugiera la modificación del actual sistema de reparto, que no acarree recursos adicionales a la región, podría ser considerada una afrenta regional o, en el caso de provenir de los propios actores o intermediarios, una “traición” a la región.

3. Inexistencia de recursos adicionales. Plantear un genuino Pacto Fiscal, significaría redistribuir lo que ya se tiene, aquello que desde los años 1994 y 2005 definen el corazón del “modelo” fiscal; lo que implica la afectación directa al nivel central y a las ETA. Si hablamos de pacto, hoy alguien tendría que “perder” para que otros “ganen”. A diferencia de los procesos, algo parecidos, de búsqueda de acuerdos y determinación de nuevos criterios para el reparto del excedente (o ahorro) fiscal, como ocurrió tanto con el HIPC I, que fue para cerrar el déficit fiscal del nivel central (1999), o el HIPC II y la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000 (2001), para definir los criterios y mecanismos para destinar los recursos condonados del alivio a la deuda externa; en la actualidad, a diferencia de estos procesos, no existen recursos adicionales,⁶⁴ y al no existir nada suplementario que repartir, las posibilidades de concurrir y lograr acuerdos en materia fiscal y financiera son mínimos. Así,

veamos los limitados resultados del Diálogo Bolivia Productiva del año 2004, que si bien fue ampliamente participativo y bajo las características del Diálogo Nacional 2000, sus acuerdos y resultados no fueron tomados en cuenta para las políticas públicas; de igual forma muchos de los diálogos realizados por el gobierno central en los últimos tiempos tuvieron escasa incidencia. Lo que conduce a pensar que un Pacto Fiscal donde no existan nuevas fuentes y formas de financiamiento estará condenado al veto, apatía e instrumentalización para el conflicto y no para la concertación.

4. Alto poder en la autoridad de la hacienda pública. En el último tiempo muchos de los ajustes necesarios a la política fiscal boliviana, no requirieron de mecanismos de consulta; al contrario, la autoridad de la hacienda pública, en muchos casos, hizo uso de su poder y competencias para definir y redefinir aspectos fiscales-financieros. Temas grandes de la agenda pública como la racionalización del subsidio incremental a los hidrocarburos de los últimos años, la emisión de mayores volúmenes de bonos soberanos en mercados internacionales, el elevado costo de oportunidad de contar con más de \$us.3.400 millones estancados en cuentas fiscales, o la Ley 708 Financiera para el año 2013 -donde se determina el recorte de los recursos no ejecutados en seguridad ciudadana por los Gobiernos Municipales en favor del Ministerio de Gobierno-, entre otros, no necesitaron de un pacto o de escenarios de deliberación abiertos, a los

⁶⁴ Recordemos el Diálogo 2004, Bolivia Productiva, que si bien generó una fuerte movilización y llegada al territorio, al no existir fuentes de financiamiento quedó trunca y sin efectos en las políticas públicas.

cuales el gobierno central deba exponerse a perder la agenda y el control de estas discusiones. Como en muchos aspectos de la política fiscal la autoridad fiscal tampoco necesitará consultar ni consensuar demasiado con las ETA, y casi con certeza, se continuará utilizando normativa y legislación unilateral para determinar cualquier cambio en el régimen presupuestario y financiero de las relaciones fiscal del nivel central con las ETA.

5. Construcción de una institucionalidad *ah - doc*.

El proceso de un Pacto Fiscal, según la experiencia internacional, no es algo que opere inmediatamente se adopte la decisión política,⁶⁵ necesita de la conformación de una institucionalidad previa que genere insumos, instrumentos, metodologías, entre otros, para llevar adelante un proceso ordenado y planificado, donde se preparen opciones y escenarios que persigan la búsqueda de acuerdo y negociación entre aquellos actores políticos con posibilidades de aplicar veto o de imposibilitar el pacto fiscal, privilegiándose los mecanismos de consulta e información técnica para el conjunto de actores, además del liderazgo político y la iniciativa para desarrollar los contenidos técnicos que precedan a la decisión política. Especialmente para un genuino Pacto Fiscal, la institucionalidad y el trabajo técnico corren de manera paralela a la evolución de la negociación política.

La no preparación de esta institucionalidad con el debido tiempo y necesaria dotación de recursos, son una amenaza para el desarrollo de un verdadero Pacto Fiscal.

6. Tiempos políticos cortos. En el supuesto de que exista la voluntad para el desarrollo de un Pacto fiscal, éste no será posible antes del 2015. Inicialmente porque los resultados finales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 serán celosamente guardados hasta el primer semestre del 2013, principalmente por las implicaciones redistributivas de recursos en las ETA y la reasignación de escaños parlamentarios que en número de 130 fijos está determinado por la CPE. Una vez se cuenten con estos resultados, el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) tendrá seis meses para presentar una propuesta de pacto, que estaría lista recién para inicios del 2014, año electoral, que postergará cualquier opción de pacto. El próximo clima electoral del 2014 y 2015, donde el gobierno central, en carrera electoral, evitará toda agenda que amenace la estabilidad y confianza del voto ciudadano, y, posteriormente, con las elecciones sub-nacionales del 2015, con cierta certeza la agenda será política y tampoco apta para un acuerdo nacional.

Estas son algunas de las principales hipótesis de por qué será imposible realizar un pacto fiscal. Y si se logra llevar a cabo, la segunda hipótesis es que la dimensión y acuerdos del mismo podrían ser básicos y en algunos casos

⁶⁵ De estas experiencias internacionales se podría concluir que el modelo "ideal" de Pacto Fiscal sería el que posea las siguientes cinco cualidades: 1. Instituciones duraderas, estables y con credibilidad; 2. Posibilidad de que la iniciativa provenga del gobierno central o de una mayoría calificada de actores sub-nacionales; 3. Contenidos que no estén exclusivamente centrados en los ingresos sub-nacionales; 4. Un horizonte de largo plazo sin cláusulas específicas de revisión; 5. Instancias y sistemas de seguimiento al cumplimiento de las metas acordadas y no al cumplimiento de los acuerdos en sí.

irrelevantes, dada la amplia agenda de temas que necesitan ser reformados y en otros casos ajustados, que el presente trabajo contribuye a identificar.⁶⁶

En cualquier caso, y considerando los plazos aún amplios para la constitución de un proceso de negociación fiscal en Bolivia, es deseable no desmayar e ir generando condiciones para el agendamiento, construyendo institucionalidad para un acuerdo nacional que no tome desprevenida a ninguna de las partes.

La experiencia internacional puede ayudar a la consecución de este objetivo de interés nacional, si bien cada país vive su proceso de acuerdo a su propia historia, experiencia, cultura y necesidades, es importante revisar la experiencia sobre procesos parecidos que, tanto en Latinoamérica como en otros países, muestran elementos comunes que bien puede valer la pena mirar con interés.

Como una forma sintética de contribuir a ésta construcción y revisando las experiencias de Guatemala, India, Australia y España, se pueden hallar dos grandes ejes que deben ser trabajados con tiempo, destinando el mayor apoyo de recursos financieros y técnicos para la puesta en marcha y desarrollo de un Pacto Fiscal:

A. Institucionalidad Estructurada. La generalidad de los procesos de pactos o fiscal arrangements (acuerdo fiscales) realizados con relativo éxito, fueron desarrollados sobre la base de una institucionalidad previa

conformada para el efecto, no fueron producto del momento; la iniciativa y los contenidos a ser tratados, el horizonte para el pacto y el cumplimiento de los contenidos del Pacto Fiscal deben ser establecidos con anterioridad. Estas primeras definiciones demandaron también una estructura que se plasma en consejos,⁶⁷ comisiones⁶⁸ con participación plural e interministerial, entre otras, que coordinen el proceso de conducción que resulta modular para el inicio y mejor desenlace.

En estos procesos, la decisión técnica precede a la decisión política. Aunque resulte algo contradictorio para la tradicional forma del sistema y cultura política boliviana, es imprescindible alimentar y generar un stock de información, estudios y análisis que permitan informar, formar y generar una visión amplia y completa de la situación fiscal y del financiamiento. Sería un buen momento de crear un “*know how*” (conocimiento) fiscal que confronte la tendencia fuertemente rentista de los principales actores políticos, con un planteamiento más técnico que identifique el costo actual y futuro de no hacer nada y mantener la situación fiscal sin cambios, como hasta la fecha.

Esta información, además, deberá permitir conformar opciones de política, escenarios de negociación intergubernamental para que el sistema político asuma la responsabilidad de los acuerdos y las consecuencias de sus decisiones.

⁶⁶ GTZ/Padep, Bases para la Constitución de un Pacto Fiscal en Bolivia: Experiencias Internacionales, 2011.

⁶⁷ El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) en España.

⁶⁸ La Commonwealth Grants Commission (CGC) y el Australian Loan Council (ALC) que se ocupan de las transferencias y del endeudamiento, respectivamente, en Australia. Para Guatemala, una comisión específica denominada la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) y en la India, la Comisión de Finanzas de naturaleza gubernamental.

B. Construcción de Acuerdos. Si bien la primera característica común en la experiencia internacional, es la conformación de una institucionalidad, la segunda es el trabajo de preparación, que planifique, guíe e informe sobre el proceso; y que si bien podría generar los documentos base con los elementos más apremiantes en materia fiscal, también otorgue similar importancia a la metodología de construcción de acuerdos y desarrollo del Pacto Fiscal.

Ello supone una propuesta para la duración, la metodología y los actores que serán invitados a participar y a negociar. Sin embargo, en el tema de la conducción del proceso de un pacto fiscal no existe evidencia concluyente. A veces, el proceso fue conducido técnicamente, y otras de forma política.⁶⁹ Habitualmente, aportando una base técnica inicial que es modificada en el proceso y a lo largo del tiempo por las características propias de cada país. No obstante, el tema más importante es que, de todas las experiencias revisadas, éstas muestran una preparación previa de un año de duración en promedio, lo que lleva a concluir que es necesario organizar y planificar con tiempo la forma de búsqueda de acuerdos y consensos, allende del trabajo más técnico para la edificación de una metodología para llevar adelante los procesos de negociación.

Adicionalmente, la experiencia internacional brinda elementos importantes que vale la pena mencionar. Los procesos que avanzaron y lograron resultados en los procesos de Pacto Fis-

cal mostraron la presencia de actores de alta jerarquía política⁷⁰ para la toma decisiones, que lograron captar la atención e importancia del proceso. No fue un tema delegado a equipos técnicos o consultores, sino, fueron los propios líderes políticos que llevaron adelante el proceso.

El otro elemento destacado son los acuerdos con los medios de comunicación para destacar los avances y resultados, como una forma de informar y transparentar el proceso del Pacto Fiscal ante la población.⁷¹

Los procesos que avanzaron y lograron resultados en los procesos de Pacto Fiscal mostraron la presencia de actores de alta jerarquía política para la toma decisiones, que lograron captar la atención e importancia del proceso.

Sin embargo, en la realidad boliviana existe una dimensión política que no debe ser despreciada: la viabilidad del Pacto Fiscal estará determinada por la voluntad política del gobierno central, el mismo sólo podrá realizarse una vez se solucionen los conflictos que se vienen con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Con estos resultados se situará en la agenda central del debate político el tema de los escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional y los procesos electorales, primero el nacional para el año 2014 y después los del nivel sub-nacional el año 2015,

⁶⁹ Sólo en España se puede apreciar ambas vertientes.

⁷⁰ España y Australia mostraron un alto involucramiento y compromiso de actores de jerarquía en este proceso.

⁷¹ En el caso de Guatemala, existieron fuertes acuerdos con los medios de comunicación para difundir los avances y resultado del pacto.

donde el campo político y la correspondiente correlación de fuerzas, de una u otra forma, con certeza cambiará.

XIV. CONCLUSIONES

El régimen fiscal financiero del proceso de autonomías, demanda atención y adopción de decisiones impostergables. Este breve documento trata de identificar y analizar los tres ámbitos más importantes para las finanzas de las ETA (esfuerzo fiscal, transferencias intergubernamentales y deuda sub-nacional), proveyendo la mayor cantidad de posibilidades para ampliar y fortalecer el régimen de autonomías, a través del desarrollo y evolución de la autonomía fiscal.

Sin embargo, también plantea que será central mejorar y fortalecer simultáneamente la forma de financiamiento del Estado Plurinacional y no solo el régimen fiscal de las autonomías; financiamiento, muy concentrado en los ingresos de base extractiva y en un sistema tributario que cumplirá 27 años sin reforma en un contexto económico absolutamente distinto al de hoy.

En Bolivia, una gran mayoría de la población no paga el costo real de los bienes y servicios públicos que recibe; por ello, debería ser una práctica común que, de forma progresiva, vaya incrementándose el esfuerzo fiscal con la finalidad de fortalecer la autonomía y atenuar la dependencia de las transferencias intergubernamentales, que en el caso especial de los GAD, tienden a debilitar cualquier tipo de administración departamental que pretenda una adecuada gestión del territorio.

Es primordial, ampliar las libertades para que las ETA, y en este caso especialmente los GAD, puedan tener estímulos para explorar, explotar y asumir el costo de cobrar impuestos y, por consiguiente, de trasladar el costo real de los bienes y servicios provistos a la población, que en muchos casos, territorios justificados por su pobreza o consuetudinaria desatención y marginamiento, se protegen en conquistas regionales, reivindicaciones históricas o tradiciones culturales, que deben ser modificadas (o al menos atenuadas) con propuestas alternativas de reparto del excedente económico.

De alguna forma, tenemos que hallar la forma de evitar (o al menos limitar) las transferencias discrecionales y “ciegas” a las ETA, sobrevalorando el criterio poblacional, sin reconocer el cumplimiento de metas de desarrollo, y desempeño institucional; y por el contrario, se debe conceder más libertad para implementar esfuerzos fiscales propios o, como se señaló, aprovechando fuentes alternativas e intertemporales de financiamiento, como la deuda sub-nacional, que, adecuadamente dirigida a temas estratégicos y controles de pago gubernamentales, puede significar la gran oportunidad para contar con visión estratégica de desarrollo en los territorios y encarar proyectos de inversión de gran magnitud.

Tenemos que hallar la forma de evitar (o al menos limitar) las transferencias discrecionales y “ciegas” a las ETA, sobrevalorando el criterio poblacional, sin reconocer el cumplimiento de metas de desarrollo y desempeño institucional.

La autonomía fiscal, es el amplio y descuidado campo de acción que necesita ser agendado y reflexionado; dependerá en gran medida de la introducción de reformas o al menos ajustes clave que reviertan un tendencia secularmente rentista, obsesiva con los recursos naturales y de tuición desde el centro, características firmemente arraigadas en la cultura política boliviana y que se reproducen en los aspectos fiscales y financieros de relacionamiento entre gobiernos.

El Pacto Fiscal aparece como una oportunidad, que, sin embargo, naufraga, porque no es una prioridad para el sistema político, porque no se vislumbra preparación y organización, y, finalmente, porque será muy difícil que los actores pueden acordar los arreglos y reformas necesarias al modelo de financiamiento estatal y de relaciones fiscales intergubernamentales, sin una propuesta de recursos adicionales a ser repartidos.

La autonomía fiscal es el amplio y descuidado campo de acción que necesita ser agendado y reflexionado; dependerá en gran medida de la introducción de reformas o al menos ajustes clave que reviertan un tendencia secularmente rentista, obsesiva con los recursos naturales y de tuición desde el centro.

La experiencia internacional demuestra que se necesita institucionalidad previa y mecanismos de negociación que multipliquen las opciones

de acuerdo, y además, que lo técnico vaya de la mano, y en algunos casos preceda, a lo político; supuestos desproporcionados y hasta románticos para el momento que vive hoy la transformación estatal. Por ello, el Pacto Fiscal, corre el riesgo de ser un pacto imposible, lejos de realizarse, por la ausencia de una institucionalidad y por otra, por la cultura política de los actores estratégicos del proceso, que muestran su inflexibilidad y escasa disposición al diálogo y materialización de acuerdos, cuando se trata de cambiar la actual forma de distribución de los recursos.

El ejercicio pleno de la autonomía sólo es posible sobre la base de la autonomía fiscal. La autonomía política o administrativa sin autonomía fiscal es una ilusión. Sin bases sólidas y altamente vulnerables a factores exógenos, la gestión institucional y financiera de los GAD tendrá perspectivas limitadas. Sólo se es autónomo en las decisiones de gasto, si se es autónomo en la generación y recaudación de ingresos autónomos que financien este gasto.

XV. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. ¿Por qué fracasan los Países?: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Nueva York, Crown Business, 2012.
- Aghón, Gabriel. Descentralización fiscal: marco conceptual. Serie *Política Fiscal* #44. CEPAL, Naciones Unidas, 1993.
- Ameller, Vladimir. El rol de la autonomía regional y municipal en la Configuración del nuevo Estado: Análisis Crítico de la CPE. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- Ameller, Vladimir. Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- Banco Mundial. Descentralización de los poderes tributarios a los gobiernos municipales. Jonas Frank IGR, 2006.
- Bird, Richard. Taxation and Decentralization. *Economic Premise*, World Bank, numerous 38, November, 2010.
- CEPAL: El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos. Santiago de Chile, 1998.
- CEPAL, Las relaciones fiscales intergubernamentales y las Finanzas sub-nacionales ante la crisis. 2009.
- CEPAL, ILPES, Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal. Serie: *Seminarios y conferencias* No.32, Santiago de Chile, 2003.
- Frank, Jonas. Informe de Misión. Descentralización de los Poderes Tributarios a los Gobiernos Departamentales. Banco Mundial, 2005.
- Fundación Jubileo. Serie Debate Público, Números 10-16, La Paz, 2009-2012.
- GTZ, Elementos para la Formulación de una Política de Crédito Sub-nacional en Bolivia. Documento para Discusión y Comentarios, 2006.

- Horst, Bettina. Fuentes de financiamiento para gobiernos sub-nacionales y descentralización fiscal. Un Mejor Estado para Chile. Santiago de Chile, 2008.
- Revollo P., Javier. Lineamientos de un Pacto Fiscal: Problemas y Opciones de Política. Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- Sabaíni, Juan C. y Juan Pablo Jiménez. Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina. Documento de Trabajo 2008/011. Corporación Andina de Fomento, 2008.
- Soria Romo, Rigoberto. La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional, 2002
- Tanzi, Vito y Howell Zee. Política Tributaria en los Países en Desarrollo. Temas de Economía No.27. Fondo Monetario Internacional, 2006.

Índice de gráficos

- Gráfico 1. “Crecimiento” del estado plurinacional
- Gráfico 2. Poderes tributarios
- Gráfico 3. Fuentes de financiamiento GAD 2009-2012 (en porcentaje)
- Gráfico 4. GAD: saldos en cuentas fiscales/ingresos totales 2009-2012 (en porcentaje)
- Gráfico 5. Relación de ingresos per cápita departamentales comparada 2012
- Gráfico 6. GAD: ingresos per cápita y en porcentaje del PIB departamental 2012 (bolivianos y en porcentaje)
- Gráfico 7. Ventajas de otorgar bases tributarias a las ETA
- Gráfico 8. Asignación de dominio tributario departamental
- Gráfico 9. GAD: recursos propios, donaciones y deuda/ ing. totales 2012 (en porcentaje)
- Gráfico 10. Principios tributarios
- Gráfico 11. Bolivia: esquema de transferencias intergubernamentales
- Gráfico 12. GAD: transferencias intergubernamentales y resto de fuentes de financiamiento 2009-2012 (en porcentaje)
- Gráfico 13. GAD: donaciones y deuda 2009-2012 respecto de los ingresos totales (en porcentaje)
- Gráfico 14. GAD: deuda/ ingresos totales 2012 (en porcentaje)
- Gráfico 15. Elementos para una nueva ley de crédito público
- Gráfico 16. Propuesta de estructura para el financiamiento del régimen de autonomías
- Gráfico 17. Criterios actuales y a ser incorporados para las transferencias intergubernamentales

Índice de cuadros

- Cuadro 1. Ingresos de las entidades territoriales autónomas (ETA)
- Cuadro 2. Dominios tributarios por nivel de gobierno
- Cuadro 3. Asignación y usufructo por nivel de gobierno
- Cuadro 4. Estructura de ingresos GAD 2009-2012 (en bolivianos)
- Cuadro 5. Estructura de ingresos GAD 2009-2012 (en porcentaje)

Índice de recuadros

- Recuadro No.1 Transferencia del impuesto a la propiedad y transacción de bienes y vehículos a los gobiernos municipales con el proceso de participación popular
- Recuadro No. 2 Control de la deuda interna.
- Recuadro No. 3 La política nacional de compensación y el fondo nacional de desarrollo regional.
- Recuadro No. 4 Acceso al mercado de capitales y la emisión de bonos del gobierno municipal de la paz.

La Paz: Análisis de la naciente autonomía fiscal-financiera departamental

Carlos Rocabado Mejía

Índice

I. Antecedentes	89
II. Régimen fiscal-financiero	89
2.1. Recursos	90
1. Marco conceptual	90
2. Sistema intergubernamental de generación y distribución de recursos	91
2.2. Gasto	96
1. Marco competencial y programático	96
2. Rigideces del gasto	103
2.3. Sistemas ligados al régimen fiscal-financiero	104
III. Régimen fiscal-financiero del GAD de La Paz	107
3.1. Ingresos	107
3.2. Gastos	109
IV. Régimen fiscal-financiero del GAD de La Paz a futuro	111
4.1. El régimen fiscal-financiero en el proyecto de Estatuto Autónomo Departamental	112
4.2. El régimen fiscal-financiero en el Plan de Desarrollo Departamental	112
1. Eje “La Paz soberana y articulada - integración y articulación nacional y subcontinental”	112
2. Eje “La Paz productiva - desarrollo económico productivo con equidad e inclusión”	114
3. Eje “La Paz democrática - desarrollo institucional y gestión autonómica efectiva”	114
4. Sostenibilidad financiera a mediano plazo	116
5. Ingresos	117
V. Líneas estratégicas	118
Abreviaciones	120
Glosario	121
VI. Bibliografía	122

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Fortalecimiento Democrático del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coordinación con la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), promueve espacios de encuentro denominados “Mesas de Análisis Legislativo Departamental”, cuyo objetivo central es el de analizar temas autonómicos y de desarrollo departamental. En este marco, el presente documento tiene como objetivo principal el presentar un estado de la situación del régimen fiscal-financiero en el Gobierno Autónomo Departamental (GAD) de La Paz, para que a partir de éste se puedan esbozar escenarios que permitan continuar con los procesos de implementación de la autonomía departamental y de negociación de un pacto fiscal.

El estudio pretende mostrar los avances y perspectivas del régimen fiscal-financiero bajo dos ejes clásicos: aquél de los ingresos, recur-

sos generados y recibidos, y el de las responsabilidades de gasto corriente y de inversión, ligadas al régimen competencial. Desde ambos ejes se plantean líneas estratégicas para la consolidación de un régimen fiscal-financiero departamental autónomo.

II. RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO

El estudio del régimen fiscal-financiero puede subdividirse en el análisis de los ingresos y los gastos. En este caso específico, en los ingresos y gastos que encara la Entidad Territorial Autónoma (ETA) del departamento de La Paz. De manera transversal, dicho régimen guarda relación directa con varios sistemas considerados como componentes del mismo.

2.1. RECURSOS

1. Marco conceptual

El régimen fiscal-financiero nacional, por el cual el Estado, sus entidades e instituciones, generan ingresos y emprenden gastos, incluye como uno de sus componentes al régimen fiscal-financiero subnacional. Este régimen de financiamiento subnacional toma en cuenta la existencia de distintos niveles de gobierno, entre los cuales el nivel central del Estado no deja de tener el rol más importante, tanto en el financiamiento como en el gasto. El régimen subnacional tiene las siguientes características:

1. Es posible que cada uno de los niveles de gobierno cuente con capacidad propia para generar ingresos y emprender gastos, aunque también pueden depender de las capacidades de los otros niveles. El régimen fiscal-financiero de cada uno de los niveles de gobierno, y por ende de cada gobierno autónomo subnacional, es interdependiente.
2. Esta interdependencia se genera en el hecho de que ninguna entidad gasta exactamente lo que recauda, por lo que existen entidades que sustentan sus gastos con ingresos recaudados (que no es lo mismo que generados) en otro nivel de gobierno. A estos flujos de recursos se los denomina comúnmente transferencias.
3. Como es el caso de muchos otros países, en Bolivia el sistema de transferencias, que hace parte del régimen fiscal-financiero, es un sistema de tipo vertical donde las transferencias importantes se efectúan de arriba hacia abajo, es decir, desde el nivel central del Estado hacia los niveles subnacionales.

Por otro lado, también existen países con sistemas distintos, en los que, por ejemplo, los niveles subnacionales de gobierno recaudan recursos que son transferidos al nivel central.

4. La existencia de transferencias hace suponer la existencia previa de desequilibrios. Es decir, y es una característica en varios países, hay una diferencia entre lo que se genera como recursos y lo que se asume como gastos, diferencia que debe ser cubierta por una transferencia de recursos adicionales (aunque también se pueden transferir mayores responsabilidades o competencias). Los procesos de planificación, programación y, más que todo, de costeo de las responsabilidades de gasto, pueden dar una idea aproximada de cuánto cuesta financiar el ejercicio de un paquete dado de competencias. Si bien contablemente el ingreso iguala al gasto, en la realidad hay que ajustar el ingreso al gasto calculado o los gastos a los ingresos.
5. Si un nivel de gobierno no puede generar los ingresos necesarios para la totalidad de los gastos agregados, entonces existe una situación de desequilibrio vertical. En un caso así, en principio, tendría que haber un nivel de gobierno que ingrese más de lo que gaste y que sea el originario de transferencias hacia los niveles de gobierno "deficitarios".

...en Bolivia el sistema de transferencias, que hace parte del régimen fiscal-financiero, es un sistema de tipo vertical donde las transferencias importantes se efectúan de arriba hacia abajo...

6. Los desequilibrios pueden también ser horizontales, es decir, entre entidades de un mismo nivel de gobierno. Es usual medir estos desequilibrios en términos de ingresos o, incluso, de transferencias per cápita, aunque los ingresos per cápita, independientemente de la fuente, sólo son una manera de medir la (des)igualdad. La igualdad podría medirse también, por ejemplo, en términos de provisión de servicios públicos.
7. Otro sistema de transferencia posible, sobre todo si existe un criterio de igualdad aceptado y utilizado por una mayoría, es aquél de transferencias horizontales en el que los recursos generados en una entidad pueden ser transferidos a otra entidad del mismo nivel de gobierno. Esto generalmente ocurre en sistemas de Estados federales que poseen una gran generación de recursos, como expresión de un principio de solidaridad interregional.
8. En sistemas con transferencias “pre-condicionadas”, es decir, inamovibles, ya sea por criterios históricos, legales, políticos u otros —donde no se descarta “desigualdades”—, es posible pensar en mecanismos de compensación que mitiguen los efectos de dichas transferencias en la búsqueda de una mayor igualdad. En Estados con historia centralista como el boliviano, estos mecanismos, que también pueden ser llamados de estabilización, de corrección o de ecualización, suelen estar financiados con recursos provenientes del nivel central.
9. El nivel de transferencias puede depender del nivel de ingresos propios que sean generados en cada una de las entidades. Normalmente, estos recursos propios son de carácter tributario, es decir, resultan de la aplicación de impuestos, tasas, patentes y otros. Tres son los puntos que deben ser definidos con claridad dentro de lo que se entiende por ingresos propios:
 - a) la existencia de un dominio tributario y de la potestad sobre el tributo;
 - b) la definición clara de “ingreso propio” que puede en realidad ser transferencia (ej. regalías);
 - c) la correspondencia entre el dominio y la generación desde el punto de vista territorial: se determina el origen de un impuesto, en el caso de que se desee la división de un dominio tributario entre distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno.
10. Dentro de la separación de fuentes de financiamiento hay que incluir una tercera categoría, aquella del endeudamiento, público en este caso, a la cual pueden recurrir las distintas entidades como una forma de programar de manera óptima sus flujos fiscales.

2. Sistema intergubernamental de generación y distribución de recursos

La ilustración 1 muestra cuál era la composición de los ingresos de los distintos niveles de gobierno en el antiguo modelo de Estado. La generación de recursos, denominada “llave de generación primaria” e ilustrada con dicha llave y fondo gris, estaba y continúa estando en manos, sobre todo, del nivel central del Estado. Dentro de la globalidad de recursos distribuidos se encuentra:

- una canasta de ocho impuestos (TGB, IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, ISAE, GA), de cuyos

ingresos totales se reparte un 20% a los municipios, según criterios per cápita, y un 5% a las universidades públicas.

- los recursos del IEHD, de cuyos ingresos se reparte un 25% entre los departamentos: 12,5% per cápita y 12,5% en nueve partes iguales para cada departamento.
- recursos provenientes del alivio de la deuda, denominados "HIPC-II", repartidos entre los municipios a través de criterios per cápita con un ajuste según los niveles de pobreza.
- regalías departamentales por la producción de hidrocarburos: un 11% de la producción para aquellos departamentos productores.
- regalías mineras a los departamentos a través del Impuesto Complementario de la Minería (ICM), en un 100%.
- el Fondo de Compensación Departamental, financiado con un 10% de los recursos del IEHD de la parte correspondiente al Tesoro General de la Nación (TGN), destinado a todos aquellos departamentos cuyas regalías per cápita fuesen inferiores a la media nacional¹.
- impuestos delegados a los municipios: IPVA, IPBI e IMT.

- asignaciones para personal en salud, educación y asistencia social hacia los departamentos, y transferencias extraordinarias.

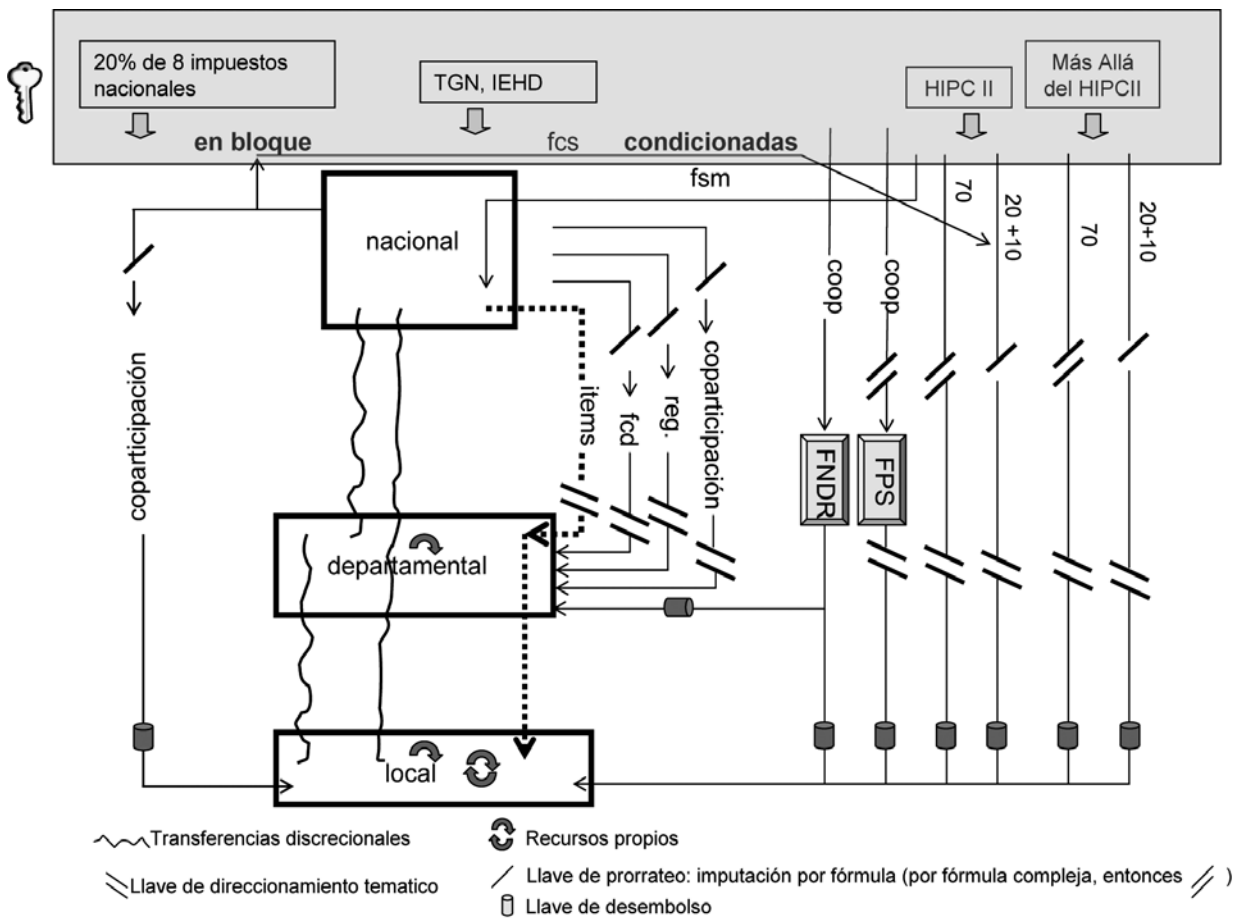
Además de estos flujos, las administraciones subnacionales podían tener recursos por créditos y empréstitos externos e internos, por prestación de servicios, enajenación y usufructo de bienes, legados donaciones y similares.

Dos nuevos impuestos fueron creados entre 2003 y 2009, el año de aprobación de la última Constitución Política del Estado (CPE):

- el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), mediante Ley N° 3058 de mayo de 2005, del cual un 12,5% se distribuía para los departamentos productores y un 6,25% a cada uno de los cinco departamentos no productores.
- el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), mediante Ley N° 2646 de abril de 2004, cuya recaudación está dirigida en un 100% al TGN.

¹ El cálculo del FCD llegó al absurdo en el que aun Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca, departamentos productores, debían teóricamente ser acreedores, puesto que las regalías crecían más rápido que el IEHD.

ILUSTRACIÓN 1. MACROFLUJOS FISCALES VERTICALES ("LLAVE DE GENERACIÓN PRIMARIA")



Fuente: Barrios (2004).

La CPE de 2009, en su función de marco general del régimen económico nacional, confirmó algunas de las características del régimen fiscal-financiero intergubernamental y definió otras nuevas. Por ejemplo, en su artículo 341 definió que son recursos departamentales:

1. las regalías departamentales creadas por ley;

2. la participación en recursos provenientes de impuestos a los Hidrocarburos según los porcentajes previstos en la Ley;
3. impuestos, tasas, contribuciones especiales y patentes departamentales sobre los recursos naturales;

4. las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social;
5. las transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación, en los casos establecidos en el artículo 339.I (calamidades públicas, conmoción interna, garantía de servicios);
6. los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a las normas de endeudamiento público y del sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público;
7. los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y enajenación de activos;
8. los legados, donaciones y otros ingresos similares.

La CPE también estableció la potestad de las ETA departamentales para crear sus propias tasas y contribuciones especiales (artículo 300.I.23), hizo lo mismo en el caso de las ETA municipales para crear sus propias tasas, patentes y contribuciones especiales (artículo 302.I.20); ambas crean sus propios impuestos (artículo 300.I.22 y 302.I.19) aunque con ciertas restricciones definidas en el artículo 323.IV. Esta potestad tributaria, al ser parte, además, de dos competencias con participación del nivel central del Estado,² necesitaba de una ley nacional de definición y regulación, plasmada finalmente en la 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 Ley N° 154 actúa principalmente sobre dos campos a nivel subnacional:

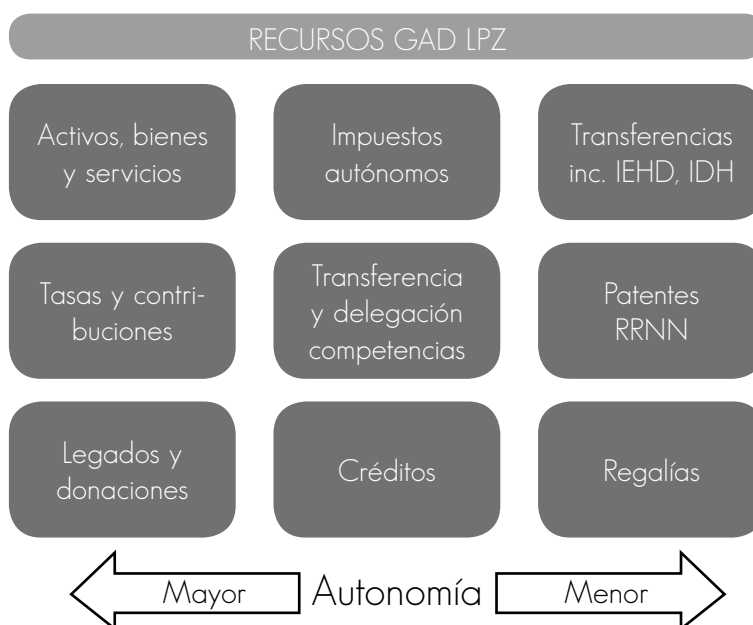
1. La redistribución de impuestos. Por un lado, confirmando el dominio tributario municipal sobre el IMT, el IPVA y el IPBI, y ampliándolo al ICE sobre la chicha de maíz, impuesto del que los municipios ya recibían la recaudación total, y a un nuevo dominio cuyo hecho generador es la afectación del medio ambiente por parte de los vehículos automotores. Por otro lado, definiendo el nuevo dominio tributario departamental, compuesto por tres hechos generadores: sucesión hereditaria y donaciones (TGB), propiedad de vehículos de navegación aérea y acuática, afectación ambiental que no sea causada por vehículos automotores ni industria hidrocarburífera, minera o eléctrica.
2. La limitación del dominio tributario subnacional, puesto que dispone que las ETA no puedan ejercer su competencia exclusiva de creación de impuestos más allá de los dominios tributarios ya mencionados.

La CPE también establece en su artículo 271 que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) regulará el régimen fiscal-financiero autonómico. Desde el punto de vista de los recursos departamentales, la LMAD no determina nada nuevo. Su artículo 104 confirma las fuentes establecidas en normas precedentes, incluyendo recursos por transferencia y delegación de competencias que se resumen en la ilustración 2.

De los nueve tipos de recursos, el GAD tiene mayor margen de maniobra sobre los ingresos

² Art. 298.I.21: Codificación tributaria; art. 299.I.7: Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

ILUSTRACIÓN 2. RECURSOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL Y GRADO DE AUTONOMÍA



Fuente: LMAD. Elaboración propia.

propios derivados de la enajenación de activos y la venta de bienes y servicios, también en aquellos ingresos generados por tasas y contribuciones especiales y en aquellos provenientes de legados y donaciones, aunque estos últimos dependen de su registro en el nivel central del Estado, lo que dificulta un manejo más versátil. El manejo de los impuestos autónomos también se ve limitado por las restricciones ya expuestas.

Para aquellas transferencias de recursos derivadas de transferencia y delegación de competencias, figuras del régimen competencial que aún no han sido puestas en práctica, tampoco existe un gran margen de maniobra, puesto que el acuerdo intergubernamental que los genere lógicamente especificaría que los recursos transferidos tendrían que ser destinados para la competencia con la cual van causados. El GAD tiene potestades para realizar

operaciones de deuda, aunque en el marco de la normativa nacional, y en el caso específico de la deuda externa, con expresa aprobación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP).

En el caso de las regalías, es también el nivel central del Estado el que define cuál es el régimen para su generación y distribución, dentro de los tres tipos de recursos naturales alcanzados por las mismas: hidrocarburos (no aplicable, por ahora, en el departamento de La Paz), forestales y minería. Lo mismo ocurre en el caso de las patentes. Evidentemente, en el régimen de transferencias recibidas desde el nivel central del Estado (no existen transferencias horizontales ni provenientes de niveles locales de gobierno), entre las cuales están el IEHD, IDH, FCD y transferencias para pago de ítems, el nivel de autonomía del GAD se limita

a la asignación de los recursos que no tengan una condicionante en cuanto a su utilización.

En definitiva, el nuevo marco fiscal-financiero derivado de la CPE confirma el carácter centralista de las finanzas públicas, dejando en términos normativos y regulatorios escaso margen para el actuar autónomo, si no en el caso de la utilización de los recursos, por lo menos sí en el caso de su generación. Queda, por lo tanto, explotar todas las posibilidades, por limitadas que sean, para aumentar el ingreso con las fuentes actuales, y/o proponer una reforma en la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno que aumente la autonomía fiscal-financiera del departamento, probablemente a través del Pacto Fiscal. Especial atención debe brindarse a la generación de mayores recursos propios, oportunidad que pasa a través de las siguientes posibilidades:

- Potenciamiento de las posibilidades brindadas por la Ley N° 154. Esta ley ha sido promulgada en junio de 2011; a un año de esta fecha, los GAD, incluyendo al GAD paceño, no han asumido sus dominios tributarios. En el caso del impuesto a la sucesión hereditaria y a las donaciones, es posible hacerlo con sólo replicar la norma nacional actual a nivel departamental. Sin embargo, no se cuenta ni con un proyecto de ley.
- Reforma de la Ley N° 154. Es cierto que el dominio tributario de las ETA departamentales planteado en dicha ley no permite

la generación de mayores recursos por impuestos,³ que en términos de ingresos son más importantes que tasas, contribuciones y patentes, por lo tanto, posiblemente dentro de los contenidos de negociación del Pacto Fiscal, podría ser válido plantear una reforma de los dominios tributarios, cediendo recursos con baja autonomía (transferencias) para ganar recursos con mayor autonomía (impuestos).

2.2. GASTO

Las responsabilidades de gasto a nivel subnacional están circunscritas a dos elementos:

- Las competencias asignadas a las diferentes ETA en la CPE, en los artículos 299 a 304.
- Los condicionamientos existentes para la utilización de ciertos recursos.

1. Marco competencial y programático

La LMAD define los cuatro tipos de competencias: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas. Las ETA tienen potestad para ejecutar las tres últimas. De éstas, el ejercicio de las competencias exclusivas es el ejercicio más sencillo y claro. La Ley N° 017 Transitoria para el Funcionamiento de las Entidades Territoriales Autónomas, permitió a los gobiernos departamentales ejercer sus competencias exclusivas antes de la aplicación de la LMAD.⁴ No era necesario entonces esperar ni la ley marco ni el establecimiento de Estatutos departamentales.

³ Por ejemplo, la recaudación del TGB para el año 2011 a nivel nacional fue de 22 millones de Bs. (MEFP, 2012), menos del 0,01% de la recaudación tributaria total.

⁴ No se vio necesario explicitar una disposición similar en el caso de los gobiernos municipales, ya que éstos existían como gobiernos autónomos antes de la entrada en vigencia de la CPE de 2009. En cambio, era necesario aclarar la figura a nivel departamental, puesto que con las elecciones subnacionales de 2010 se pasaba de un sistema de administración basado en las prefecturas a un sistema de gobierno basado en las gobernaciones.

En el caso de las competencias compartidas y concurrentes, donde es posible que las ETA departamentales asuman algún tipo de gasto, es necesario que esta responsabilidad esté normada a través de una ley nacional. Para este tipo de competencias, es posible que ciertas acciones de reordenamiento que impliquen gastos generen un conflicto competencial. Es, por ejemplo, el caso de los establecimientos de salud del tercer nivel. Dentro de las disposiciones ligadas a la competencia concurrente de salud (CPE, art. 299.II.2), la LMAD estableció que las gobernaciones proporcionarían la infraestructura, servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros para estos establecimientos. ¿Significa esto una transferencia de competencia desde los municipios, quienes proveían de estos recursos a los establecimientos de tercer nivel, hacia las gobernaciones?, ¿o es simplemente un reordenamiento de responsabilidades? Si se optase por la primera interpretación, es evidente que también debería hacerse una transferencia de recursos de los municipios involucrados a sus gobernaciones, para lo cual sería imprescindible un costeo de la competencia. Bajo la segunda interpretación, los municipios no tendrían que traspasar ningún recurso a las gobernaciones.⁵

Este tipo de conflictos pueden replicarse en otras competencias compartidas y concurrentes, donde la ley nacional puede, al igual que hizo en términos de ingresos con la redistribución del IDH con el Decreto Supremo N° 29322 de 2007, modificar la balanza entre gobernaciones y municipios, esta vez desde la perspectiva del gasto.

Una segunda perspectiva, más allá del ejercicio, asignación y transferencia/delegación competencial, es aquella relacionada con el enlace entre las competencias y los presupuestos, los cuales reflejan en términos de programas y de recursos a los primeros. Según lo establecido en la LMAD (art. 114), los procesos presupuestarios de las ETA están sujetos a las directrices emitidas por el nivel central del Estado. Es posible, por lo tanto, ligar, desde el punto de vista departamental, el catálogo competencial con el catálogo programático. El resultado se aprecia en la tabla 1.

Desde el punto de vista programático se pueden ver tres categorías: los programas 00 al 02 son programas relacionados con el funcionamiento de las instancias ejecutiva y legislativa de los distintos GAD. Los programas 10 al 96 están ligados con sectores de intervención, exceptuando el programa 18, denominado "autonomías y descentralización", el cual tendría un carácter sectorial menos claro. La tercera categoría es aquella de los programas 97 a 99, destinados a deudas, transferencias y activos financieros.

Es posible apreciar que de las 37 competencias exclusivas departamentales (36 establecidas en el artículo 300 de la CPE, más "gestión de riesgos y desastres naturales" asignada por la LMAD, art. 100):

- 12 son de carácter administrativo, correspondiendo su relación con el programa 00 de administración departamental. Es decir, más que hablar de competencias se podría hablar de atribuciones otorgadas a los GAD.

⁵ La Ley del Presupuesto General del Estado 2012 mantiene en suspenso la decisión al establecer que los municipios deben seguir financiando los establecimientos de salud del tercer nivel (art. 22). El Servicio Estatal de Autonomía ha realizado ya un análisis técnico del traspaso competencial.

- 18 son, efectivamente, de carácter sectorial, correspondiendo su relación directa con los distintos programas, a veces de manera agrupada, como por ejemplo el programa 14 de desarrollo de infraestructura, ligado a cuatro competencias exclusivas departamentales distintas.
- dos son de carácter circunstancial y corresponden al ejercicio de la autonomía a través de la elaboración de Estatutos y celebración de consultas y referendos (programa 18).
- cinco competencias no tienen una relación directa con ninguna categoría programática, y podrían distribuirse de manera algo imprecisa en alguna de éstas.

De las 22 competencias compartidas y concurrentes en las que el nivel departamental podría tener participación (las 23 competencias establecidas en el art. 299 de la CPE, menos aquella de conciliación ciudadana a nivel municipal):

- Tres corresponden a atribuciones administrativas, ligadas con el programa 00.
- Nueve tienen relación directa con alguno de los programas sectoriales.
- Uno corresponde a procesos electorales autonómicos concretos (programa 18).
- Nueve no tienen un programa con el que puedan estar relacionadas directamente.
- De manera adicional, de las 22 competencias compartidas y concurrentes, 16 no cuentan aún con un marco normativo adecuado a la nueva realidad autonómica del Estado, por lo que son competencias en las que se aplican normas anteriores a la CPE de 2009 o en las que no existe norma de la ALP, la cual es la encargada de legislar ambos tipos de competencias.

Adicionalmente, se puede apreciar que dos categorías programáticas no tienen correspondencia real con el marco competencial departamental:

- El programa 15 de saneamiento básico, sector para el cual la CPE da competencias al nivel central del Estado y a los municipios, aunque la LMAD (art. 83.II) se haya encargado de asignar competencias a los departamentos, entendiendo que saneamiento básico se corresponde con la competencia de agua potable y residuos sólidos (CPE, art. 299.II.9).
- El programa 17 de desarrollo de la minería, sector que es de competencia privativa/exclusiva (CPE, art. 298.I.21 y art. 298.II.4).

Esta falta de sincronización entre las categorías programáticas de los presupuestos y las competencias de las ETA tiene, a primera vista, las siguientes implicancias:

1. Dificulta un proceso integral de costeo competencial, puesto que varias competencias, como por ejemplo “otorgar personalidad jurídica”, hacen parte de una categoría programática más amplia, que corresponde con justicia a la administración diaria de los GAD. Por lo tanto, el costeo competencial deseable para un pacto fiscal debería prescindir de aquellas “competencias” que en realidad no son tal.
2. Delata al catálogo competencial departamental de la CPE. Juan Carlos Urenda⁶ reclama por el recorte de competencias del catálogo competencial pre-constitucional cruceño en términos numéricos, pero también cualitativos. La traducción presupuestaria del catálogo competencial departamental puede dar fe de lo primero: hasta un tercio de las competencias constitucionales

⁶ Urenda, J.C. (2012).

departamentales es insustancial. Un catálogo con más contenidos no se mide por la cantidad de competencias; la solución radical para esta decepción es una reforma constitucional.

3. Restringe el ejercicio competencial departamental a la visión programática determinada por el nivel central del Estado, que

en todo caso parece más realista que el catálogo competencial. De esta manera, el cambio en cuanto a responsabilidades que supuestamente traza la CPE y su imaginario “más competencias departamentales, ergo, más autonomía departamental” queda reducido a una realidad de tipo “mismo gasto en mismas tareas”.

TABLA 1. CORRESPONDENCIA ENTRE ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y RÉGIMEN COMPETENCIAL DEPARTAMENTAL

PROG.	DETALLE	COMPETENCIA EXCLUSIVA	COMPETENCIA CONCURRENTE/COMPARTIDA
00	Administración departamental	<p>Elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos.</p> <p>Estadísticas departamentales.</p> <p>Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.</p> <p>Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones no Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.</p> <p>Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.</p> <p>Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.</p> <p>Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública departamental, conforme al procedimiento establecido por Ley.</p> <p>Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.</p> <p>Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.</p> <p>Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.</p> <p>Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional.</p> <p>Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación.</p>	<p>Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado.*</p> <p>Sistema de control gubernamental.*</p> <p>Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.</p>

Política pública: Autonomías fiscales

01	Asamblea departamental		
02	Asamblea regional		
10	Conservación y preservación del medio ambiente	Promoción y conservación del patrimonio natural departamental.	Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental.* Conservación de suelos, recursos forestales y bosques.*
11	Desarrollo de la electrificación	Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados. Proyectos de electrificación rural.	Electrificación urbana.*
12	Desarrollo productivo agropecuario	Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.	Proyectos de riego.* Agricultura, ganadería, caza y pesca.*
13	Desarrollo de la industria del turismo	Políticas de turismo departamental.	
14	Desarrollo de la infraestructura urbana y rural	Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en los departamentos. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.	Promoción y administración de proyectos hidráulicos y energéticos.* Administración de puertos fluviales.*
15	Desarrollo de saneamiento básico		

16	Fortalecimiento go- bernación, municipal y comunitario	Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.	
17	Desarrollo de la minería		
18	Autonomía y descentrali- zación	Elaborar su Estatuto de acuerdo a los procedimientos establecidos en esta Constitución y en la Ley. Iniciativa y convocatoria de consultas y referendos departamentales en las materias de su competencia.	Régimen electoral departamental y municipal.
19	Desarrollo humano	Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.	Seguridad ciudadana.*
20	Delegación de los hidro- carburos	Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.	
40	Desarrollo de la salud		Gestión del sistema de salud y educación.
41	Desarrollo de la edu- cación		Gestión del sistema de salud y educación.
42	Desarrollo de la ges- tión social	Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad.	
43	Desarrollo de caminos	Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental, incluyendo las carreteras de la red fundamental en defecto del nivel central, según normas establecidas por éste.	
44	Desarrollo del deporte	Deporte en el ámbito de su jurisdicción.	
96	Gestión de riesgos naturales	Gestión de riesgos y desastres naturales (LMAD, art. 100).	
97	Partidas no asignables a programas - activos financieros	No corresponde.	

Política pública: Autonomías fiscales

98	Partidas no asignables a programas - otras transferencias	No corresponde.	
99	Partidas no asignables a programas - deudas Competencias no equiparadas	No corresponde.	
	No corresponde.	Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.	Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.
	N.C.	Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria.	Juegos de lotería y de azar.
	N.C.	Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	Ciencia, tecnología e investigación.*
	N.C.	Centros de información y documentación, archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, etc. departamentales.	Servicio meteorológico.*
	N.C.	Empresas públicas departamentales.	Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.
	N.C.		Residuos industriales y tóxicos.*
	N.C.		Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos.*
	N.C.		Protección de cuencas.*
	N.C.		Vivienda y vivienda social.*

*No cuentan con un marco normativo concreto post-constitucional; la LMAD la relaciona con saneamiento básico; asimilada en los programas 13 y 41.

Elaboración propia. Fuente: CPE, LMAD, Directrices MEFP 2012.

2. Rigideces del gasto

A la par con la escasa autonomía por el lado de los ingresos, también existen dos grandes categorías de pre-asignación del gasto que reducen la autonomía del mismo. Por un lado están las restricciones sobre cuánto puede ser asignado a gasto corriente y cuánto a gasto de inversión (tipo de gasto) —restricción que en varios casos impulsa a que el gasto corriente se maquille como gasto de inversión—, y, por otro lado, restricciones sobre a qué sectores

debe ir destinado el gasto (destino del gasto). Las disposiciones transitorias de la LMAD han reducido de manera sustancial el grado de condicionalidad que existía anteriormente, aunque las Directrices de Formulación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) para los años 2012 y 2013 parecen ir en sentido contrario.

En la actualidad, a nivel departamental, ambos tipos de rigidez se manifiestan de acuerdo a la tabla 2.

TABLA 2. RECURSOS DEPARTAMENTALES Y CONDICIONAMIENTO EN EL GASTO

RECURSO	CONDICIONALIDAD
Prestación de servicios, usufructo de bienes, impuestos, tasas y contribuciones especiales departamentales	Ninguna; a criterio de los gobiernos autónomos (LMAD).
Venta de activos fijos	Ninguna; a criterio de los gobiernos autónomos (LMAD) no deben ser destinados a gastos de funcionamiento, exceptuando aquellos que cuenten con la autorización legal expresa (Directrices).
Regalías departamentales, Fondo de Compensación Departamental, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados	(15 %) porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento (LMAD). De manera opcional, con cargo al ochenta y cinco por ciento (85%) de inversión: <ul style="list-style-type: none"> Hasta un cinco por ciento (5%) en programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades en asistencia social, promoción al deporte, promoción a la cultura, gestión ambiental, desarrollo agropecuario, promoción al desarrollo productivo y promoción al turismo con respeto a los principios de equidad de género y plurinacionalidad del Estado. Hasta completar el diez por ciento (10%) para financiar gastos en Servicios Personales, en Servicios Departamentales de Educación (SEDUCAS) y en Salud (SEDES), que tengan relación con educación, asistencia sanitaria y gastos de funcionamiento en los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES).
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	Ninguna; en el ámbito de sus competencias (LMAD). No deben ser destinados a gastos de funcionamiento, exceptuando aquellos que cuenten con la autorización legal expresa (Directrices). Se asigna un 0,2% al Fondo de Fomento a la Educación Cívico Patriótica (D.S. N° 859).
Legados y donaciones	No deben ser destinados a gastos de funcionamiento, exceptuando aquellos que cuenten con la autorización legal expresa (Directrices).
Créditos y empréstitos	No deben ser destinados a gastos de funcionamiento, exceptuando aquellos que cuenten con la autorización legal expresa (Directrices).
Saldos de caja y bancos	No deben ser destinados a gastos de funcionamiento, exceptuando aquellos que cuenten con la autorización legal expresa (Directrices).

2.3. SISTEMAS LIGADOS AL RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO

Entre los sistemas ligados al régimen fiscal-financiero están aquellos de planificación, inversión pública, programación, presupuesto, administración, tesorería, crédito y control, previstos en su mayor parte en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) de 1990.

1. Sistema de planificación. La planificación permite la toma de decisiones en cuanto al uso de los recursos públicos. De manera más precisa, la planificación se regula a través del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), el cual es “un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general, de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.”⁷

A nivel autonómico, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) de 2010 establece la constitución del Sistema de Planificación Integral del Estado (art. 130), sistema cuya implementación está aún pendiente, y regula la competencia exclusiva de planificación departamental.⁸ El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDDES) continúa siendo, en todo caso, el resultado

concreto de la visión de largo plazo; este plan es uno de los tres procesos fundamentales del SISPLAN, junto a la programación de mediano y largo plazo y la reglamentación de normas y procedimientos.

2. Sistema de inversión pública. La inversión pública es el gasto realizado en capital físico, necesario para aumentar la producción y la oferta de bienes y servicios. Idealmente, aunque no es pensada como tal, la inversión pública debería también prever el gasto en capital humano. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que es “el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública (...)”⁹, es aquel que regula la inversión pública en los distintos niveles de gobierno. El SNIP utiliza al Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) como instrumento de información relativo a los distintos proyectos de inversión.

Cabe mencionar que la determinación de los niveles de inversión pública a nivel subnacional no es totalmente autónoma. La LMAD establece que “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); sin embargo, las directrices presupuestarias, a pesar de no

⁷ Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación. Resolución Suprema N° 216779 de 1996.

⁸ Este hecho podría ser considerado como una invasión de competencias por parte de la LMAD (art. 93.II) en una competencia exclusiva departamental.

⁹ Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Resolución Suprema N° 216768 de 1996.

tener rango de ley, ya presentan limitaciones para los distintos tipos de gasto.

3. Sistema de programación. A partir de planes y proyectos se establecen tanto los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) como los Programas Operativos Anuales (POA). El primero constituye el instrumento de planificación a mediano y largo plazo, en concordancia con el Plan de Desarrollo correspondiente, el PDDES en el caso departamental. El POA define los objetivos y operaciones para cada gestión fiscal y debe ser presentado anualmente por el GAD al Ministerio cabeza de sector (LMAD, art. 114.IX). Estas funciones están normadas por el Sistema de Programación de Operaciones.¹⁰

4. Sistema de presupuesto. El presupuesto se establece como el instrumento por excelencia para el estudio de los ingresos y gastos de una entidad. Los procesos dentro de este sistema incluyen la formulación de los presupuestos (estimación de recursos y gastos, y de la estructura programática), la ejecución presupuestaria (donde se cruzan desembolsos con disponibilidad efectiva de recursos) y el seguimiento y la evaluación presupuestaria. El Ministerio cabeza de sector determina las directrices de formulación y los clasificadores correspondientes.

Las normas básicas del sistema de presupuestos¹¹ se complementan con las disposiciones aun vigentes de la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria de 1999, de las cuales una parte ha sido replicada

El POA define los objetivos y operaciones para cada gestión fiscal y debe ser presentado anualmente por el GAD al Ministerio cabeza de sector.

en la LMAD. Se mantienen, por ejemplo, la obligación de presentar cierta información cuentas (LMAD, art. 114) o el débito automático de cuentas (art. 116). La inclusión de ciertas disposiciones en materia presupuestaria ha sido criticada en distintos trabajos (Parada, 2010; Revollo, 2011), sobre todo la necesidad de una Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional para autorizar una modificación de un presupuesto departamental, quitando autonomía a los GAD en cuanto a su gestión presupuestaria.

5. Sistemas de administración. Las administraciones públicas se rigen bajo tres sistemas: el sistema de organización administrativa¹² (el cual regula el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales), el sistema de administración del personal¹³ (ligado estrechamente a la Ley N° 2027 de Estatuto del Funcionario Público) y el sistema de administración de bienes y servicios (SABS¹⁴), sistema que más cambios ha sufrido en los últimos años para acelerar los procesos de contratación y de ejecución presupuestaria por parte de las distintas administraciones, incluyendo aquellas subnacionales. Según datos de la Go-

¹⁰ Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones. Resolución Suprema N° 225557 de 2005.

¹¹ Normas Básicas del Sistema de Presupuesto. Resolución Suprema N° 225558 de 2005.

¹² Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa. Resolución Suprema N° 217055 de 1997.

¹³ Normas Básicas de Administración del Personal. Decreto Supremo N° 26115 de 2001.

¹⁴ Decreto Supremo N° 181 de 2009, con modificaciones en el D.S. N° 843 y D.S. N° 956.

bernación de La Paz, la ejecución presupuestaria del GAD de La Paz para el año 2011 fue del 85%.¹⁵ Entre los motivos para no lograr una mayor ejecución se mencionan de manera recurrente la rigidez de los sistemas, especialmente de aquel de administración de bienes y servicios.

Para mejorar, por ejemplo, los procesos de contratación a nivel departamental, el Decreto Supremo N° 843 modificó las normas básicas del SABS a nivel departamental, dotando a las Asambleas Legislativas Departamentales de responsables administrativos y de los procesos de contratación.

6. Sistemas de tesorería, crédito y contabilidad. La recaudación y administración de recursos están integradas en el Sistema de Tesorería del Estado.¹⁶ Adicionalmente, el Sistema de Crédito Público¹⁷ regula la gestión de la deuda pública, tanto interna como externa. Por último, el Sistema de Contabilidad Integrada¹⁸ se relaciona con los distintos procesos de generación de información y de estados financieros. A este respecto, la LMAD establece escasas disposiciones de corte reglamentario, especialmente en cuanto a la apertura y administración de las cuentas corrientes fiscales de las ETA y el registro de la deuda.

Además, los gobiernos departamentales deben utilizar el Sistema de Administración e Información de Deuda Subnacional

(SAIDS), establecido en el Decreto Supremo N° 772 de enero de 2011 de reglamentación de la Ley del Presupuesto General del Estado (PGE) de 2011, bajo pena de congelamiento de cuentas.¹⁹

7. Sistema de Control Gubernamental. Este sistema está compuesto por el Sistema de Control Interno que comprende los instrumentos de control previo y posterior, incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimientos de cada entidad y la auditoría interna; y por el Sistema de Control Externo que se aplica por medio de la auditoría externa de las operaciones ya ejecutadas. La LMAD define de manera explícita que el control gubernamental es ejercido por la Contraloría General del Estado (art. 137). A manera de ejemplo, para mostrar la relación entre este sistema con el régimen fiscal-financiero departamental, se puede mencionar el reporte de auditoría interna del GAD de La Paz para la gestión 2011. Entre los hallazgos de este reporte se encuentran diferencias e inconsistencias entre saldos, activos fijos sin valoración o con depreciación inexacta, falta de conciliación en transferencias mineras, etc.²⁰

Ya de manera global, la consolidación de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contrataciones, manejo y disposición de bienes y administra-

¹⁵ "Gobernación de La Paz prevé ejecutar 507 millones de bolivianos este año", www.gobernacionlapaz.gob.bo, 12 de enero de 2012.

¹⁶ Normas Básicas del Sistema de Tesorería del Estado. Resolución Suprema N° 218056 de 1997.

¹⁷ Normas Básicas del Sistema de Crédito Público. Resolución Suprema N° 218041 de 1997.

¹⁸ Normas Básicas del Sistema de Contabilidad Integrada. Resolución Suprema N° 222957 de 2005, con modificaciones de la R.S. N° 227121 de 2007.

¹⁹ Los límites a la deuda subnacional siguen utilizando la regla 20/200 establecida en la Ley N° 2042.

²⁰ GAD de La Paz (2012b).

ción de personal dio lugar a la constitución del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), con el objeto de aumentar la transparencia en el uso de recursos, generar información útil para la toma de decisiones y promover la eficiencia de la gestión pública. El SIGMA ha sido criticado, entre otras razones, debido a su difícil aplica-

ción a la realidad de municipios pequeños y rurales, aunque no es esa la única crítica a los sistemas actuales. La mayor parte de estos sistemas corresponden a un modo de funcionamiento estatal ya superado, son sistemas que en los últimos 15 años han sido reformados sólo parcialmente y que no corresponden al nuevo modelo de Estado.

III. RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO DEL GAD DE LA PAZ

3.1. INGRESOS

La presentación de los ingresos consignados en el presupuesto aprobado del GAD de La Paz para el año 2012 confirma en la práctica

la escasa autonomía diagnosticada. La tabla 3 muestra las distintas categorías de ingresos para la presente gestión.

TABLA 3. INGRESOS EN EL PRESUPUESTO 2012, GADLPZ, EN Bs.

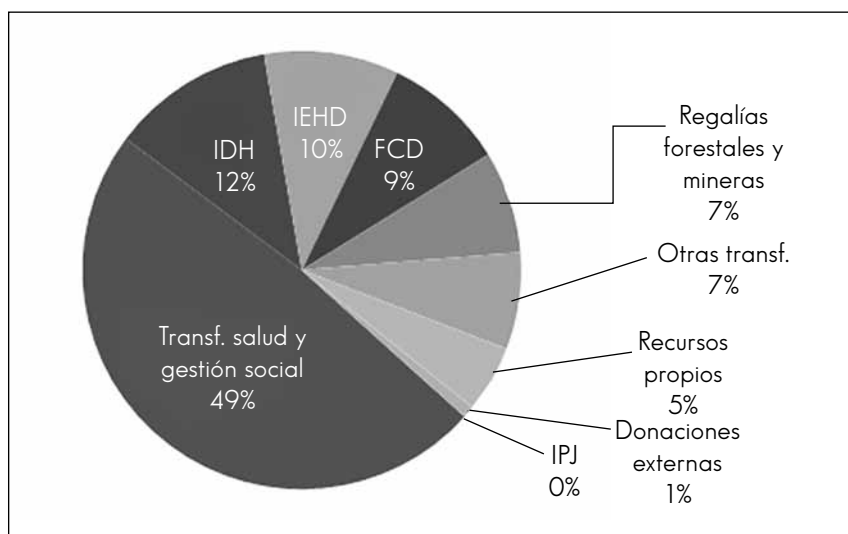
Fuente	Organismo		Bs.
Transferencias TGN	111	TGN	551,317,772
Transferencias TGN	112*	Papeles	8,628,303
Transferencias TGN	113*	Participación Pop.	41,738,737
Transferencias TGN	114	Rec. de contravalor	17,329,467
Transferencias TGN	116*	FCD	105,072,563
Transferencias TGN	117*	IEHD	115,687,682
Transferencias TGN	119*	IDH	140,152,289
Transferencias TGN	120	IPJ	126,934
Transferencias R. E.	230*	Otros Rec. Específicos	15,586,150
Transferencias R. E.	220	Regalías	1,616,063
Recursos específicos	220*	Regalías	86,103,672
Recursos específicos	230*	Otros Rec. Específicos	57,641,413
Donación externa	1543	Varios	9,941,359
Donación externa	115	HIPC-II	14,567,490
TOTAL			1,165,509,894

*Incluye saldo de caja y bancos. Fuente: PGE 2012.

De un total de 1,165 millones de Bs. presupuestados,²¹ sólo 57 millones corresponden a ingresos propios generados por el GAD (4,9%), las donaciones externas representan un 2,1%, incluyendo aquellas destinadas al sector salud como parte de los recursos HIPC-II (24 millones de Bs.), mientras que transferencias y regalías suman 1,083 millones de Bs., es decir, el 93% del presupuesto total del GAD. La estabilidad de dichas partidas también es discutible. Los recursos provenientes de la explotación y comercialización de hidrocarburos representan 361 millones de Bs. (31% del total, y si se exclu-

ye del presupuesto las transferencias dirigidas a los servicios departamentales, 47% del total). En un escenario de precios altos, el GAD se ve favorecido, pero con un escenario más pesimista con volatilidad de precios, la programación financiera departamental puede ser afectada. La ilustración 3 muestra el grado de dependencia, es decir, de falta de autonomía fiscal-financiera que posee el GAD de La Paz. A esto se agrega la rigidez contenida en la mayor parte de las transferencias, lo cual limita las posibilidades de gasto autónomo.

ILUSTRACIÓN 3. COMPOSICIÓN DE INGRESOS DEL GAD DE LA PAZ, PGE 2012, EN %



²¹ Presupuesto inicial que no incluye la modificación pendiente de junio de 2012.

3.2. GASTOS

El presupuesto del GAD para la gestión 2012 muestra un gasto programado en inversión de 433 millones de Bs. (37% del total, 56% excluyendo gasto predestinado a los servicios departamentales). Desde el 2012, las transferencias directas para sectores específicos se caracterizan por no incluir los pagos al sector

de educación, habiéndose reasignado esta responsabilidad y los SEDUCA al Ministerio de Educación.²² Sin embargo, la parte de recursos preasignados a los servicios departamentales sigue siendo sustancial, especialmente en el sector salud: 397 millones de Bs., 34% del total.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO, GADLPZ
AL 31 DE MARZO DE 2012, EN BS.

TIPO DE GASTO	PRESUPUESTADO	EJECUTADO	% EJE.
Inversión Pública	432,969,684	23,149,036	5.35
Programas de capital	37,665,069	465,168	1.24
Funcionamiento Admin. Central	57,645,242	6,357,108	11.03
Servicios departamentales	396,918,981	4,739,608	1.19
Otros gastos previo servicio deuda	240,310,918	3,025,940	1.26
TOTAL	1,165,509,894	37,736,862	3.24

Fuente: Secretaría departamental de Economía y Finanzas, GADLPZ.

Desde el punto de vista sectorial, el MEFP efectúa anualmente un seguimiento del uso de los recursos de IDH transferidos al nivel departamental desde el nivel central del Estado. Se puede apreciar en la tabla 5 que la clasificación utilizada para analizar el gasto ejecutado por parte del GAD de La Paz es aquella establecida por el Decreto Supremo N° 28421 de distribución del IDH, estableciendo tres grandes categorías: desarrollo económico, desarrollo social y seguridad ciudadana.

Las cifras demuestran la visión centrada en el desarrollo económico presente en el GAD —que se refleja también en el proyecto de Estatuto Autonómico (Rocabado, 2011)— por encima del aspecto social. En promedio, para las gestiones 2007 a 2011, un 91% del gasto ha sido destinado a desarrollo económico, del cual un 86% ha sido destinado a caminos, haciendo del GAD (y la antigua Prefectura) una especie de ABC departamental, y demostrando, por otro lado, las carencias departamentales en cuanto a infraestructura caminera.

²² Competencialmente se podría tratar de una transferencia con recursos efectuada por ley nacional (Disposición transitoria novena de la Ley N° 70 de Educación), aunque las interpretaciones pueden ser distintas, al igual que en el caso de los establecimientos de salud de tercer nivel.

TABLA 5. MATRIZ DE GASTO DEL IDH, GADLPZ 2007-2011, EN MILLONES DE BS.

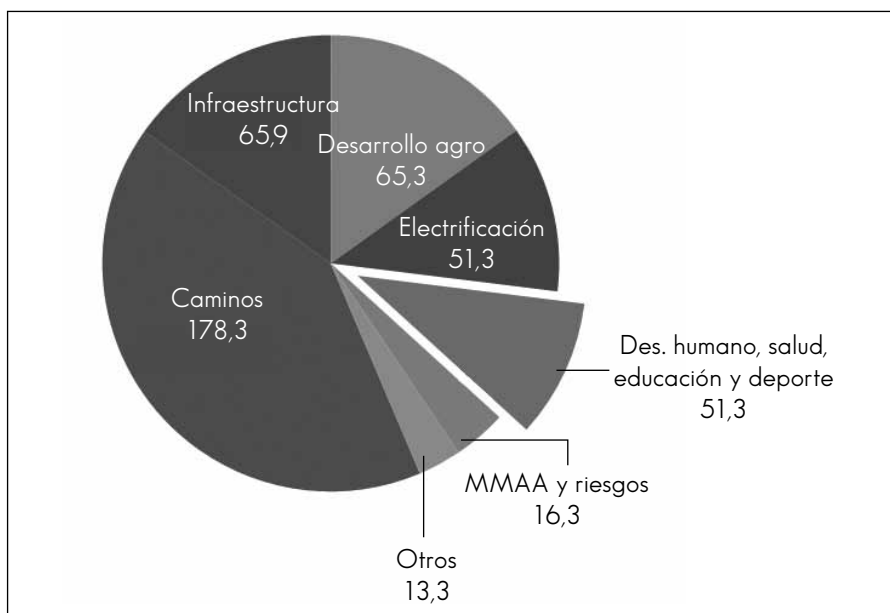
Año	RECURSOS	COMPETENCIAS DEL GASTO										
	Transf. TGN	Desarrollo Económico						Desarrollo Social			Seg. Ciudadana	Total Gastos
		Caminos	Electrificación	Riego	Asistencia Técnica	Fortalecimiento Ent. Descentralizadas	Subtotal	Salud	Infraestr. SEDES y SEDUCA	Sub-total		
2011	95,88	76,77	7,61	0,00	0,17	2,03	86,58	0,00	2,66	2,66	1,48	90,73
2010	71,90	72,63	6,97	0,18	1,29	3,91	84,97	10,14	10,07	20,21	1,56	106,74
2009	68,82	109,43	6,21	0,00	0,00	0,00	115,64	1,76	0,03	1,78	4,20	121,62
2008	87,43	123,66	8,08	0,03	12,56	0,80	145,12	8,92	2,95	11,87	4,28	161,28
2007	211,75	172,71	38,03	0,00	2,22	1,38	214,34	6,84	3,06	9,90	3,03	227,27

Fuente: MEFP.

Las cifras del PGE para el año 2012 muestran un escenario similar. El grueso de la inversión está destinado a caminos, incluyendo los proyectos asignados a riesgos que también son de carácter caminero, hacen un 43% del total de gastos de inversión. Infraestructura (incluyendo los aeropuertos de Ixiamas y Apolo) y riego son el segundo y tercer sector más importan-

tes de inversión. Estos tres sectores, más aquél de electrificación rural, hacen el 83% del gasto de inversión total (361 de los 433 millones de Bs. totales). La mayor parte de la inversión se realiza en el área rural, concentrando la inversión en el área metropolitana en proyectos muy concretos: hospitales, centros deportivos, etc. (Ilustración 4)

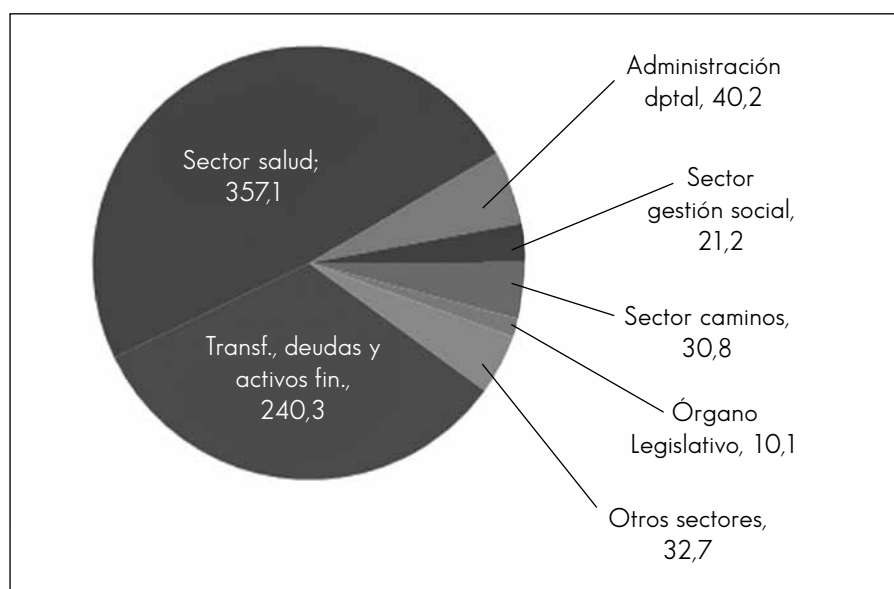
ILUSTRACIÓN 4. GASTOS DE INVERSIÓN, PGE 2012, GAD DE LA PAZ, EN MILLONES DE BS.



En cuanto a gastos corrientes, de los 732 millones de Bs. presupuestados, 52% corresponden al pago de haberes en los sectores de salud y sector social, porcentaje que era mucho mayor cuando los SEDUCA tenían esta responsabilidad en el sector de educación. A este gasto

habría que agregar 63 millones de Bs. de gasto corriente dirigido a otros sectores. La administración de la Gobernación y de la ALD, sin gasto sectorializado, representan el 7 % del gasto corriente (Ilustración 5).

ILUSTRACIÓN 5. GASTOS CORRIENTES, PGE 2012, GAD DE LA PAZ, EN MILLONES DE BS.



IV. RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO DEL GAD DE LA PAZ A FUTURO

El régimen autonómico departamental, en contraste con el régimen municipal que ya cuenta con 18 años de existencia, lleva menos de tres años desde su implementación con la CPE de 2009; las autoridades electas bajo el nuevo régimen llevan algo más de dos años en el oficio. En este lapso no se ha podido más que

asumir las antiguas y las nuevas normas derivadas del nivel central del Estado, incluyendo las del ámbito fiscal-financiero. El nuevo marco normativo autonómico está en plena construcción de manera global, puesto que no existe normativa fiscal-financiera específica.²³ Tanto el Estatuto Autónomo (EA) en proceso de construcción como el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) pueden brindar una primera imagen de las futuras especificidades del régimen fiscal-financiero de La Paz.

²³ Aunque pueden considerarse como tal los Decretos departamentales 005/2010 (escala arancelaria) y 20/2011 (establecimiento de tasas para la red vial departamental).

4.1. EL RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO EN EL PROYECTO DE ESTATUTO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL

El EA aprobado en grande en julio de 2011 contiene escasas disposiciones en cuanto al régimen fiscal-financiero departamental. Dichas disposiciones se encuentran en el Título V, “Organización Económica del Departamento de La Paz”, en los artículos 56 a 61, los cuales tratan de:

1. Patrimonio y bienes departamentales (art. 56). Enumera los componentes del patrimonio del GAD y las características de los bienes de patrimonio.
2. Recursos (art. 57). Copia en distinto orden los recursos definidos por la LMAD para las ETA departamentales.
3. Tesoro departamental (art. 58). Se define la implementación del mismo.
4. Presupuesto departamental (art. 59). Establece el marco de su elaboración, los contenidos referenciales y el marco para su reformulación.
5. Tributos departamentales (art. 60). Establece el marco legal para la creación de impuestos, tasas, patentes²⁴ y contribuciones especiales departamentales.
6. Control (art. 61). Define la creación de una unidad de control y fiscalización, sin perjuicio de las que se establezcan desde el nivel

central del Estado.

Este listado de temas fiscal-financieros presente en el EA es, por lo tanto, parcial. No se encuentran, por ejemplo, disposiciones en cuanto a la administración de los recursos, a pesar de que la LMAD establece que el EA debe definir las autoridades responsables de dicha administración;²⁵ no se hace mención a una administración de tipo tributaria, a pesar de que se cuenta con tributos propios. Tampoco hay disposiciones en cuanto al gasto: objetivos, criterios de inversión, de distribución, monitoreo o sostenibilidad, que sí están señalados de manera general en la LMAD; como tampoco se mencionan posibles mecanismos de concurrencia de la inversión. Muchos de estos temas, sin embargo, sí están presentes en el PDD.

4.2. EL RÉGIMEN FISCAL-FINANCIERO EN EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

El PDD de La Paz es un documento de reciente socialización, que incluye aspectos ligados al régimen fiscal-financiero departamental en tres de los cinco ejes en los cuales se encuentra articulado²⁶.

1. Eje “La Paz Soberana y Articulada – Integración y Articulación Nacional y Subcontinental”

Este eje presenta dos objetivos, el primero de integración de carácter geográfico y el segundo de sostenibilidad económica y captación de ingresos. Dentro del segundo objetivo se

²⁴ Se incluye patentes a pesar de que la CPE y la LMAD sólo establecen la potestad sobre tasas y contribuciones especiales, quedando la potestad sobre patentes y sólo sobre recursos naturales en manos del nivel central del Estado.

²⁵ La no inclusión de los contenidos mínimos establecidos por la LMAD podría no ser obstáculo para la aprobación del EA. Para un análisis de contenidos del EA ver Rocabado (2011).

²⁶ De manera general, los ejes del PDD están ligados al Plan Nacional de Desarrollo pero no al régimen competencial departamental. Queda pendiente un estudio por competencias del mismo, que puede facilitar la programación del gasto departamental.

encuentra la política de fortalecimiento económico y financiero departamental, en la cual se incluye el programa de Pacto Fiscal y las siguientes acciones estratégicas:

- Identificación de posibles mejoras de recaudación tributaria y ampliación del universo de contribuyentes: se propone explotar los dominios tributarios subnacionales generados por la Ley N° 154, puesto que no es posible generar nuevos hechos generadores (tal y como parece proponerlo el PDD).
- Reinversión de recursos generados por empresas públicas departamentales: el PDD establece la creación de una empresa pública en el sector de hidrocarburos y dos adicionales en el sector de emprendimientos productivos²⁷ hasta el 2014, para que a
- Redistribución equitativa de recursos: el PDD establece claramente que esta acción va ligada a la consecución del Pacto Fiscal, tarea en la que el GAD debe abocarse en el corto plazo.
- Implementación de una estrategia de sostenibilidad financiera al 2020: el mismo PDD muestra la brecha de recursos necesarios para su implementación, por lo que esta estrategia es también una prioridad a corto plazo.

mediano plazo estas empresas y otras aún no definidas generen beneficios, aunque no para ser distribuidos en otros sectores sino para su reinversión, por lo que no afectarían, en principio, los ingresos departamentales.

TABLA 6. METAS E INDICADORES DE LA POLÍTICA 2.2. "FORTALECIMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIERO DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ"

Línea base año 2011	Metas					Indicador
	2012	2013	2014	2015	2016	
Año 2011: Estrategia de sostenibilidad y gestión financiera aprobada y en aplicación (2011).	Estrategia de sostenibilidad y gestión financiera en implementación.					Estrategia de sostenibilidad financiera aprobada e implementada.
Año 2010: Inversión pública 2.170.184 (en miles de Bs). (Fuente: VIPFE).	Inversión pública incrementada en un 20% (global).		Inversión pública incrementada en un 20% respecto al total (global).		Inversión pública incrementada en un 20% respecto al total (global).	Índice de incremento de inversión pública
Año 2009: Inversión Cooperación (IED) 65.000 (en miles de \$us.) (FVIPFE-SISIN 2010).	Inversión pública incrementada en un 20% (global) del PRF.		Inversión pública incrementada en un 20% (global) del PRF.		Inversión pública incrementada en un 20% (global) del PRF.	Índice de incremento de inversión de cooperación externa.
Año 2009: Inversión Privada 14.800 (en miles de \$us.) (FVIPFE-SISIN 2010).	Inversión privada incrementada en un 10% (global).		Inversión privada incrementada en un 20% respecto al total (global).		Inversión privada incrementada en un 20% respecto al total (global).	Índice de incremento de inversión privada.

Fuente: PDD -GADLPZ (2012).

²⁷ Políticas 1.4. y 6.1. del eje "La Paz Productiva".

En términos de metas e indicadores, la política de fortalecimiento económico y financiero confirma a la estrategia de sostenibilidad financiera como meta a ser lograda en 2012; el segundo grupo de metas tiene que ver con el crecimiento de la inversión tanto pública como de la cooperación internacional y de la inversión privada. Las primeras tendrían un aumento del 72,8% en cinco años, la privada un 58,4% en el mismo plazo (ver tabla 6).

2. Eje “La Paz Productiva - Desarrollo Económico Productivo con Equidad e Inclusión”

El eje La Paz Productiva también alude al régimen fiscal-financiero departamental en su po-

lítica 5.2. de control y fiscalización de la producción minera. Se establecen medidas para la supervisión y el seguimiento de los puntos de comercialización de minerales, para permitir un aumento en las regalías mineras del 52,3% en cinco años (ver tabla 7). Esto permitiría subir estas recaudaciones a 70 millones de Bs. anuales desde el año 2015. También se menciona un sistema de registro de las operaciones mineras que ayudaría a alcanzar las metas de recaudación en regalías. No existe en el PDD una política similar con metas de recaudación y fiscalización para los recursos forestales.

TABLA 7. METAS E INDICADORES DE LA POLÍTICA 5.2. “CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DE MINERALES Y RECAUDACIÓN DE REGALÍAS MINERAS”

Línea base año 2011	Metas					Indicador
	2012	2013	2014	2015	2016	
Bs. 45.935.791,47 recaudados en la gestión 2010.	Bs. 50.000.000 recaudados a través del control, supervisión y seguimiento a los puntos de comercialización de minerales.	Bs. 65.000.000 recaudados a través del control, supervisión y seguimiento a los puntos de comercialización de minerales.	Bs. 65.000.000 recaudados a través del control, supervisión y seguimiento a los puntos de comercialización de minerales.	Bs. 70.000.000 recaudados a través del control, supervisión y seguimiento a los puntos de comercialización de minerales.	Bs. 70.000.000 recaudados a través del control, supervisión y seguimiento a los puntos de comercialización de minerales.	Monto de bolivianos recaudados por concepto de Regalía Minera respecto del año base.
ND	Elaboración e implementación del Sistema de Registro de Operaciones Mineras y recaudación de la Regalía Minera.					Sistema en funcionamiento

Fuente: PDD - GADIPZ (2012).

3. Eje “La Paz Democrática - Desarrollo Institucional y Gestión Autonómica Efectiva”

Este eje es, entre los cinco del PDD, el que más políticas ligadas al régimen fiscal-financiero posee. La política 1.1. de construcción del marco normativo, además de contemplar la vigencia del EA desde el 2012, prevé la sanción de una ley departamental para el componente impositivo y de una ley de concurrencia de-

partamental (probablemente es más correcto prever un acuerdo intergubernamental que sea validado por los órganos legislativos de las distintas Entidades Territoriales Autónomas del departamento, ver tabla 8). Este componente de concurrencia es vital para la programación financiera a mediano y largo plazo mostrada por el PDD.

TABLA 8. METAS E INDICADORES DE LA POLÍTICA 1.1. "CONSTRUCCIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL"

Línea base año 2011	Metas					Indicador
	2012	2013	2014	2015	2016	
	Formulación de medidas normativas para recaudación impositiva en concordancia con el estatuto autonómico.					Ley departamental para la recaudación impositiva vigente.
Proyecto de Ley de concurrencia entre entidades territoriales autónomas.	Ley de concurrencia departamental entre entidades territoriales autónomas socializadas con la Asamblea Departamental.	Ley de concurrencia departamental entre entidades territoriales autónomas aprobado por la Asamblea Departamental.	Ley de concurrencia departamental entre entidades territoriales autónomas en vigencia.			Ley de concurrencia departamental entre entidades territoriales autónomas vigente.

Fuente: PDD -GADLPZ (2012).

La política 1.2. del eje La Paz Democrática señala la implementación de un sistema de gestión por resultados, la cual permitiría monitorear y evaluar la gestión pública, incluyendo, lógicamente, la gestión de los ingresos y del gasto del GAD (ver tabla 9).

TABLA 9. METAS E INDICADOR DE LA POLÍTICA 1.2. "AJUSTE INSTITUCIONAL, DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA"

Línea base año 2011	Metas					Indicador
	2012	2013	2014	2015	2016	
No	Implementación del sistema de la gestión por resultados por el monitoreo y evaluación de la gestión y políticas públicas.	Sistema de la gestión por resultados, monitoreando y evaluando la gestión y políticas públicas.	Sistema de la gestión por resultados, monitoreando y evaluando la gestión y políticas públicas.	Sistema de la gestión por resultados, monitoreando y evaluando la gestión y políticas públicas.	Sistema de la gestión por resultados, monitoreando y evaluando la gestión y políticas públicas.	Sistema de la gestión por resultados en funcionamiento.

Fuente: PDD -GADLPZ (2012).

Finalmente, la política 1.4. de este eje está relacionada con el sistema de control financiero. Se busca crear unidades de transparencia (¿municipales?) y un sistema de monitoreo y seguimiento de rendición de cuentas (ver tabla 10), que fácilmente puede estar fusionado con el sistema de monitoreo y evaluación propuesto en la política 1.2.

TABLA 10. METAS E INDICADORES DE LA POLÍTICA 1.4. "RENDICIÓN DE CUENTAS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (SISTEMA DE CONTROL FINANCIERO Y CONTROL SOCIAL)"

Línea base año 2011	Metas					Indicador
	2012	2013	2014	2015	2016	
	Unidades de Transparencia creadas en 10 municipios.	Unidades de Transparencia creadas en 20 municipios.	Unidades de Transparencia creadas en 20 municipios.	Unidades de Transparencia creadas en 20 municipios.	Unidades de Transparencia creadas en 17 municipios.	N° Unidades de Transparencia creadas en municipios.
	Insertar en la página WEB, Sistema de monitoreo y seguimiento de rendición de cuentas.					Sistema de control y seguimiento.

Fuente: PDD -GADLPZ (2012).

4. Sostenibilidad financiera a mediano plazo

El PDD de La Paz presenta un programa de inversiones que, según las normas de inversión pública, está conformado por dos grupos de recursos: el Presupuesto de Inversión Pública (PIP) y el Programa de Requerimientos de Financiamiento (PRF). Sorprende en todo caso que el PIP programado hasta 2016 contemple ya el financiamiento que estarían proveyendo otros actores, aparte del Gobierno Autónomo Departamental.

En efecto, se puede observar en la tabla 11 que el conjunto de proyectos que componen la Programación de Mediano y Largo Plazo del PDD ya prevé escenarios de concurrencia financiera entre el GAD y los Gobiernos Autónomos Municipales (se supone también incluye a los gobiernos de las Autonomías Indígena Originario Campesinas), la Universidad Mayor de San Andrés (probablemente también la Universidad Pública de El Alto), y el sector privado.²⁸ Es arriesgado suponer, como lo hace el PDD, que dichos escenarios de concurrencia

"se respaldan íntegramente en el marco competencial establecido por la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y normativa conexa vigente", cuando el mismo PDD establece la necesidad de una ley de concurrencia departamental (Eje La Paz Democrática - Política 1.1.) para que esto suceda. Por lo tanto, un escenario negativo de no concurrencia agrandaría la brecha de financiamiento inicial, reflejada en el PRF.

El PRF muestra justamente el segundo conjunto de recursos que no cuentan con fuente definida, la cual podría ser cubierta, según el PDD, con recursos provenientes de "la Cooperación Nacional y/o Internacional, ya sea bajo la modalidad de crédito (fondos reembolsables) y/o donación (fondos no reembolsables)". A estas fuentes, que combinan deuda con donaciones, se agregaría, según la tabla 11, el nivel central del Estado que no participaría de los escenarios de concurrencia previstos en el PIP.

²⁸ El PDD también habla de concurrencia con el nivel central del Estado, aunque en los cuadros adjuntos el nivel central del Estado aparece en el PRF y no en el PIP.

TABLA 11. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO EN INVERSIÓN PÚBLICA Y REQUERIMIENTO DE FINANCIAMIENTO, 2012-2016, EN BS.

Programa	Fuente de financiamiento	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	%
PIP	Gob. Departamental	266.705.638	289.403.038	310.885.409	338.016.519	320.098.790	1.525.109.394	50,2%
	Gobs. Municipales	53.141.900	57.664.425	61.944.852	67.350.807	63.780.646	303.882.630	10,0%
	Universidad	12.453.278	13.513.087	14.516.163	15.782.995	14.946.363	71.211.886	2,3%
	Sector Privado	1.376.281	1.493.406	1.604.261	1.744.266	1.651.805	7.870.019	0,3%
	SUBTOTAL	333.677.097	362.073.956	388.950.685	422.894.587	400.477.604	1.908.073.929	62,8%
PRF	Gob. Central	73.506.719	79.762.347	85.683.102	93.160.705	88.222.401	420.335.274	13,8%
	Cooperación (donación)	88.610.934	96.151.973	103.289.329	112.303.435	106.350.405	506.706.076	16,7%
	Cooperación (crédito)	35.672.623	38.708.464	41.581.791	45.210.653	42.814.107	203.987.638	6,7%
	SUBTOTAL	197.790.276	214.622.784	230.554.222	250.674.793	237.386.913	1.131.028.988	37,2%
TOTAL GENERAL		531.467.373	576.696.740	619.504.907	673.569.380	637.864.517	3.039.102.917	100,0%
%		17,5%	19,0%	20,4%	22,2%	21,0%	100,0%	

Fuente: PDD-GADLPZ (2012).

5. Ingresos

Sin embargo, el PDD muestra una disponibilidad de recursos por parte del GAD aún menor que la establecida en el PIP, puesto que prevé que el GAD de La Paz estaría en con-

diciones de financiar un total de 1,176 millones de Bs., es decir, 349 millones de Bs. menos que lo establecido en el cuadro del PIP. Estos recursos del GAD se desagregan de acuerdo a la tabla 12.²⁹

TABLA 12. PROYECCIÓN DE RECURSOS, 2012-2016, EN BS.

FTE-ORG	Recurso interno	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
20-220	Regalías	11.570.892	23.017.266	24.830.084	26.642.902	28.455.720	114.516.864
20-230	Otros recursos específicos	1.523.403	800.000	1.200.000	1.250.000	1.300.000	6.073.403
41-111	Tesoro General de la Nación	163.169.436	81.893.644	76.983.628	45.629.602	29.312.658	396.988.968
41-112	TGN (Papeles)	6.858.642	17.356.170	11.873.353	12.899.099	13.924.845	62.912.109
41-113	TGN Participación Popular	13.861.909	11.430.410	9.443.511	11.194.887	14.430.305	60.361.022
41-114	Recursos de contravalor	17.329.468	13.440.681	14.472.501	15.504.321	16.536.141	77.283.112
41-116	Fondo de Comp. Dptal.	17.576.651	10.875.925	12.151.946	19.492.407	14.429.096	74.526.025
41-117	IEHD	11.078.704	25.582.116	35.506.633	33.886.199	36.210.947	142.264.599
41-119	IDH	25.292.657	69.141.594	51.969.780	48.446.037	42.543.977	237.394.045
41-120	IPJ Impuesto al Juego	88.858	118.477	162.906	207.335	251.764	829.340
42-220	Transf. Regalías forestales	676.987	618.653	651.693	684.733	717.773	3.349.839
TOTAL		269.027.607	254.274.936	239.246.035	215.837.522	198.113.226	1.176.499.326

Fuente: PDD-GADLPZ (2012).

²⁹ Llama la atención la diferencia entre las estimaciones de regalías mineras definidas en el Eje La Paz Productiva, política 5.2., y las definidas en la proyección de recursos.

De manera incorrecta, el PDD establece que los Gobiernos Autónomos Municipales podrían cubrir esta brecha. El PDD calcula que los municipios pueden utilizar hasta 546 millones de Bs. en concurrencia con el GAD, pero la suma de la brecha en los recursos del GAD, 349 millones de Bs., más lo que el PIP estima que podrían aportar desde un principio los municipios, 303 millones de Bs., es de 652 millones de Bs. Es decir, suponiendo que los municipios paceses dispusiesen de los 546 millones de Bs. estimados, aún requerirían 106 millones de

Bs. adicionales para hacer cuadrar las cifras del PIP.

En resumen, la Programación a Mediano y Largo Plazo muestra que el GAD sólo puede aportar un 39% de lo planificado (1,176 de 3,039 millones de Bs. requeridos), poniendo en riesgo la sostenibilidad del PDD y dejando su viabilidad en manos de la buena disposición de la cooperación, de los gobiernos municipales, universidades y sector privado, además del gobierno central.

V. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

La breve evaluación del régimen fiscal-financiero de la ETA Departamental nos permite extraer las siguientes conclusiones y líneas de investigación:

1. El régimen fiscal-financiero derivado del nuevo marco constitucional está aún en fase de elaboración, no sólo en el caso del GAD de La Paz, sino para todo el nuevo régimen autonómico en general. Por un lado, se cuenta con una estructura de ingresos departamentales que no ha variado sustancialmente; las ETA departamentales siguen dependiendo en una manera alarmante de las transferencias que reciben del gobierno central. Esto significa escasa autonomía y alta vulnerabilidad, no sólo por la potestad que tiene el nivel central del Estado para modificar el reparto de recursos, sino porque estos mismos provienen en gran parte de fuentes volátiles como los ingresos por explotación y comercialización de hidrocarburos. Por otro lado, se cuenta con un catálogo de competencias amplio sobre el papel —36 competencias exclusivas departamentales en la CPE—, pero que no corresponde a una estructura similar en cuanto a gastos, que siguen planteándose en grandes categorías sectoriales, traducidas en programas definidos por el nivel central del Estado. La estructura del gasto del GAD de La Paz ha asumido el nuevo marco competencial, pero sin modificar su oferta de gasto, concentrando la inversión en las mismas categorías y sectores que han sido priorizados en gestiones pasadas.
2. Existe la necesidad de evaluar y replantear los sistemas ligados al uso de recursos, puesto que estos sistemas también corresponden en su mayoría a una estructura estatal caduca. Las reformas a ciertos sistemas de administración plantean una mejora de procedimientos para facilitar la inversión y la ejecución a todo nivel, pero no se plantea de manera general un cambio de paradigma que beneficie y que represente al nuevo modelo autonómico.

3. El marco normativo ligado al régimen fiscal-financiero del departamento de La Paz, dentro de su escaso margen de maniobra, es primario. Se cuenta con un marco normativo centralizado donde las normas del nivel central del Estado determinan gran parte del régimen a nivel departamental. El EA del departamento de La Paz puede contribuir a sentar las bases de una gestión fiscal-financiera con características propias, pero la prioridad en términos fiscales debe ser la legislación en cuanto a generación de recursos e inversión departamental con criterios sectoriales y territoriales claros. El PDD para las gestiones 2012-2016, al estar ligado a un sistema de planificación desactualizado, constituye un listado de intenciones que, visto el escaso margen para la generación de nuevos recursos departamentales, corre el riesgo de ser incumplido.
4. Una fortaleza del PDD es considerar al desarrollo departamental como un objetivo a ser cumplido no sólo por el GAD, sino por un conjunto de actores públicos y privados. Destaca en el PDD el posible uso de recursos concurrentes con otras ETA del departamento. Para tal objetivo, y para definir los criterios de inversión mencionados, es necesaria la constitución de un Pacto Fiscal departamental que defina de manera realista los objetivos a mediano y largo plazo del departamento, lo cual puede sentar las bases de un nuevo modelo de planificación con coordinación intergubernamental.
5. A corto plazo, es necesario que el GAD lidere la propuesta departamental hacia el Pacto Fiscal nacional. Probablemente sea irrealista creer que podrán generarse fuentes adicionales de recursos para la autonomía departamental, pero un cambio en el reparto de los recursos actuales, que incluya una visión de mayor autonomía con mayor esfuerzo fiscal, puede permitir que el GAD asuma políticas concretas para aumentar los recursos que dependan de sus propias acciones y no de acciones de terceros (base del sistema de transferencias).
6. La situación fiscal-financiera parece ser uno de los eslabones más débiles del régimen autonómico departamental paceño; esta constatación genera posibles peligros en cuanto al descontento ciudadano. Una vez ganada la autonomía política a través de la aprobación de la CPE y la elección directa de las autoridades departamentales, traducido en términos de poder y estructuras a través del Estatuto Autonómico, son necesarias acciones concretas en la asignación de recursos e inversión, para mostrar a la ciudadanía los alcances reales del nuevo régimen autonómico.
7. No hay signos, ni de la parte del nivel central del Estado ni de la parte del GAD de La Paz, de querer reformar el régimen fiscal-financiero actual, cuyo estado es insuficiente para ser denominado "autonómico". Desde el gobierno central, el régimen basado en transferencias, en normas y en procedimientos que son aplicados a nivel subnacional, y sobre las cuales se tiene férreo control, permite imponer disciplina en las finanzas de las ETA. El GAD de La Paz, por su lado, no tiene al marco fiscal-financiero como prioridad dentro de las distintas dimensiones de la autonomía; así, es necesario seguir generando capacidades que produzcan propuestas en este ámbito, para desprenderse del centralismo aún anclado en la visión del gobierno departamental.

ABREVIACIONES

ALD	Asamblea Legislativa Departamental
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
CPE	Constitución Política del Estado
EA	Estatuto Autonómico
GA	Gravamen Arancelario
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
ICE	Impuesto a los Consumos Específicos
IEHD	Impuesto Específico a los Hidrocarburos y sus Derivados
IMT	Impuesto Municipal a las Transferencias
IPBI	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles
IPVA	Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores
ISAE	Impuesto a las Salidas Aéreas al Exterior
IT	Impuesto a las Transacciones
IUE	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PGE	Presupuesto General del Estado
PIP	Presupuesto de Inversión Pública
PRF	Programa de Requerimientos de Financiamiento
RC-IVA	Régimen Complementario al IVA
TGB	Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

GLOSARIO

Catálogo programático. Conjunto de programas incluidos en las directrices presupuestarias, en los que debe clasificarse todos los proyectos y actividades a las cuales una entidad ha asignado un determinado presupuesto.

Directrices presupuestarias. Conjunto de instrumentos y procedimientos emitidos por el ministerio cabeza de sector para la formulación de los presupuestos por parte de las entidades del Estado.

Dominio tributario. Conjunto de tributos cuya potestad corresponde a determinada entidad.

Gasto corriente. Gastos realizados en la contratación de recursos humanos, compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas, que no tienen como objeto la creación de un activo sino que constituye un acto de consumo.

Gasto de inversión. Gasto realizado en la mejora, ampliación o adquisición de bienes de capital, en los cuales se incluye nueva infraestructura. Abarca también actividades de preinversión y ejecución.

Inversión concurrente. Inversión realizada entre dos o más instituciones, generalmente de dos niveles de gobierno distintos pero con potestades sobre una misma jurisdicción territorial.

Potestad tributaria. Conjunto de facultades normativas, reglamentarias, administrativas, recaudatorias y fiscalizadoras que determinada entidad posee sobre un tributo.

Transferencia y delegación competencial. Mecanismos de movilidad existentes en el régimen competencial boliviano que implican movilidad de responsabilidades entre dos o más entidades (art. 75 y 76 de la LMAD).

Tributo. Ingreso público de imposición unilateral generado por la realización de un hecho imponible. Puede ser impuesto, tasa por servicio, contribución, patente o regalía.

BIBLIOGRAFÍA

Alem, J.et al. (2009) Prefecturas, renta hidrocarburífera y desarrollo departamental (1996-2007). La Paz: IDEA Internacional.

Barrios, F. (2004) Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia. La Paz: MSCRPP-USAID-Plural Editores.

Gobierno Autónomo Departamental de La Paz (2012) Plan de Desarrollo del Departamento Autónomo de La Paz. La Paz: GADLPZ/PFI-SNV/ART-PNUD.

Gobierno Autónomo Departamental de La Paz (2012b) Informe de control interno, resumen ejecutivo. Dirección de Auditoría Interna.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011) Directrices y clasificadores presupuestarios para la gestión 2012.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) Directrices y clasificadores presupuestarios para la gestión 2013.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) Memoria de la Economía Boliviana 2011. La Paz: MEFP.

Parada, J.L. (2010) “La Ley Marco de Autonomías en el Contexto Fiscal de Bolivia” en Bolivia en la senda de implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras. La Paz: KAS.

Revollo, J. (2011) Lineamientos de un Pacto Fiscal: Problemas y opciones de política. La Paz: KAS.

Rocabado, C. (2011) Modelo autonómico emergente del proyecto de Estatuto Autonómico del departamento de La Paz. La Paz: PNUD.

Urenda, J.C. (2012) “La autonomía del cangrejo” en Nueva Crónica N° 102, marzo de 2012.

Normas

Constitución Política del Estado (2009).

Decreto Supremo N° 772 (2011)

Decreto Supremo N° 843 (2011).

Decreto Supremo N° 859 (2011).

Decreto Supremo N° 28421 (2005).

Estatuto Autonómico Departamental de La Paz aprobado en grande (2011).

Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (2010).

Ley N° 70 de la Educación (2010).

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 (2011).

Ley N° 211 Presupuesto General del Estado (2012).

Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales (1990) y Normas Básicas conexas.

Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria (1999).

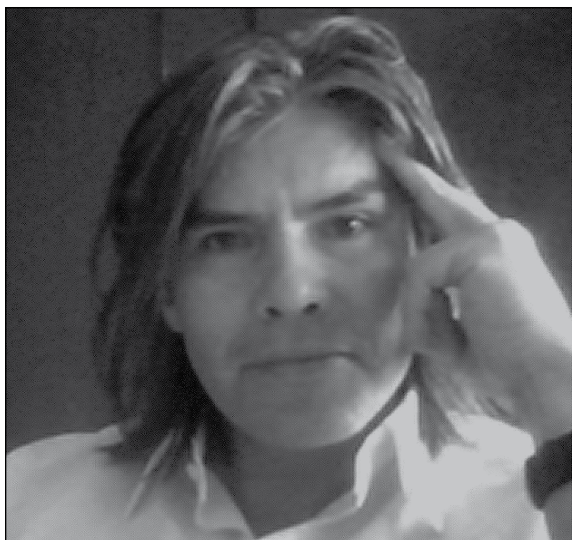
Índice de tablas

- Tabla 1. Correspondencia entre estructura programática y régimen competencial departamental
- Tabla 2. Recursos departamentales y condicionamiento en el gasto
- Tabla 3. Ingresos en el presupuesto 2012, GADLPZ, en Bs.
- Tabla 4. Distribución y ejecución del gasto, GADLPZ al 31 de marzo de 2012, en Bs.
- Tabla 5. Matriz de gasto del IDH, GADLPZ 2007-2011, en millones de Bs.
- Tabla 7. Metas e indicadores de la política 2.2. "Fortalecimiento económico y financiero del departamento de La Paz"
- Tabla 8. Metas e indicador de la política 5.2. "Control y fiscalización de la comercialización de minerales y recaudación de regalías mineras"
- Tabla 9. Metas e indicadores de la política 1.1. "Construcción del marco normativo para la consolidación de la autonomía departamental"
- Tabla 10. Metas e indicador de la política 1.2. "Ajuste institucional, desconcentración territorial de la administración pública y fortalecimiento de las capacidades de la gestión pública"
- Tabla 11. Metas e indicador de la política 1.4. "Rendición de cuentas y acceso a la información pública (sistema de control financiero y control social)"
- Tabla 12. Estructura de financiamiento en inversión pública y requerimiento de financiamiento, 2012-2016, en Bs.
- Tabla 13. Proyección de recursos, 2012-2016, en Bs.

Índice de ilustraciones

- Ilustración 1. Macroflujos fiscales verticales ("Llave de generación primaria")
- Ilustración 2. Recursos del gobierno autónomo departamental y grado de autonomía
- Ilustración 3. Composición de ingresos del GAD de La Paz, PGE 2012, en %
- Ilustración 4. Gastos corrientes, PGE 2012, GAD de La Paz, en millones de Bs.
- Ilustración 5. Gastos de inversión, PGE 2012, GAD de La Paz, en millones de Bs.

REFERENCIAS DEL AUTOR



VLADIMIR AMELLER TERRAZAS, boliviano, es Ingeniero Comercial con Mención en Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Obtuvo *summa cum laude* en la Maestría en Descentralización y Desarrollo Económico de la UDLA/Ecuador. Tiene una amplia experiencia de trabajo en el sector público desde el inicio del proceso de descentralización en Bolivia y en los últimos años desde la cooperación internacional.

Fue consultor del Banco Mundial, BID, GTZ, USAID, CAF, PNUD, PMA y otros organismos internacionales. Tiene amplia experiencia académica en temas de gestión pública, descentra-

lización fiscal y autonomías en diversas universidades tanto nacionales como la: Universidad Andina, UMSA, Fundación IDEA, Universidad NUR, UDABOL, UPIEB, UMSS, UNIVALLE; así como internacionales: Universidad de Viena/ Instituto Austriaco para América Latina y también en la Escuela Virtual para América Latina y el Caribe del PNUD con sede en Panamá.

Destacan dentro de sus publicaciones los libros: *Cifras de la Participación Popular Volúmenes II y III (1996-2000)*; *La Problemática de los Gobiernos Municipales de "Escasa" Población (1999)*; *Diálogo para la Descentralización: Provocaciones, avances y desengaños (2002)*; *La Descentralización que se Viene: Propuestas para la (re) conformación del nivel intermedio (editor) (2004)*. Y recientemente a través de publicaciones asociadas y sobre la autonomía: *Bolivia: ¿Más cerca del Federalismo que de la Autonomía? (2008)*; *El Rol de la Autonomía Regional y Municipal en la configuración del Nuevo Estado (2009)*; *La Construcción del Estado Autonomico: Elementos para el debate y la concertación (2010)*; *Naturaleza y Materias Críticas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomías (2010)*. vameller@hotmail.com

REFERENCIAS DEL AUTOR



Ha ocupado puestos en banca privada tanto en el BNY Mellon de Bruselas como en el BNP Paribas de Madrid hasta el año 2005. Desde el inicio del proceso constituyente, trabaja como consultor en las áreas de descentralización y tributación tanto para instituciones internacionales de cooperación como para el Estado. En el sector público, ha colaborado con el Ministerio de Autonomías, el Servicio Estatal de Autonomías y los Gobiernos Autónomos municipal y departamental de La Paz, además de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

rocabadoc@gmail.com

Carlos Rocabado es economista por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica; Master en Finanzas por la Universidad de Reading, Inglaterra y candidato a Doctor en Gobernabilidad y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, España.



www.gobernabilidad.org.bo