

La construcción del Estado autonómico

Elementos para el debate y la concertación



RED INTERINSTITUCIONAL
DEL NORTE DE POTOSÍ



OPN-UAGRM
ORGANISMO POTOSINO NACIONAL



gtz



La construcción del Estado autonómico

La construcción del Estado autonómico

Elementos para el debate
y la concertación



LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO
Elementos para el debate y la concertación

Equipo de Autores

Coordinador:

Christian Olk

Autores Equipo PADEP-GTZ:

Vladimir Ameller Terrazas

Diego Chávez Rodríguez

Oscar Lora Rocha

Christian Olk

Mila Reynolds Brun

Autor asociado:

Carlos Rocabado

Autores Plataformas de Diálogo:

Marco A. Limarino

Reymi Ferreira Justiniano

Francisco Ventura

Dibujo de la tapa:

David Sea

Primera Edición:

1300 ejemplares, La Paz, julio de 2010

D.L.: 4-1-1184-10

ISBN.: 978-99954-778-1-3

Edición e Impresión:

Plural editores

Esta publicación fue financiada por el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza, de la Cooperación Técnica Alemana (PADEP/GTZ)

El contenido de este libro, que puede ser usado citando la fuente, esta disponible en la web: www.padep.org.bo

Universidad Autónoma Gabriel René Moreno / Observatorio Político Nacional (OPN)

Teléfono: +591(3) 3367326 / Fax: +591(3) 3367326

Email: opnuagrm@gmail.com

www.opn.org.bo

Santa Cruz de la Sierra

Universidad Católica Boliviana San Pablo - Tarija

Teléfono: +591(4)6647970

Fax: +591(4)6647971

Email: webmaster@ucbtja.edu.bo

www.ucbtja.edu.bo

Tarija

Red Interinstitucional del Norte de Potosí

Teléfono: +591(2)5821680 / Fax: +591(2)5821681

Email: redinternp@gmail.com

Llallagua, Potosí

**Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
Programa de Apoyo a la Gestión Pública
Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza
(PADEP)**

Componente 1 - Reforma de la Estructura Estatal

Teléfono: +591(2)2440511

Email: componente1@padep.org.bo

www.padep.org.bo

La Paz

Índice

Presentación	9
Resumen	
La construcción del Estado autonómico	
Elementos para el debate y la concertación	11
PARTE I	
Elementos para el diseño del régimen autonómico	
CAPÍTULO I	
El régimen competencial en el nuevo Estado.....	21
CAPÍTULO II	
El marco sectorial del régimen autonómico	37
CAPÍTULO III	
El sistema legislativo emergente	49
CAPÍTULO IV	
El diseño institucional de la coordinación intergubernamental	73
CAPÍTULO V	
La agenda fiscal-financiera	95
CAPÍTULO VI	
Opciones para el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales.....	117
CAPÍTULO VII	
La tributación subnacional en el régimen autonómico	143

PARTE II

Plataformas técnicas de información y diálogo para
la construcción del régimen autonómico

CAPÍTULO VIII

Diálogo para la concertación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el departamento de Santa Cruz.....	161
---	-----

CAPÍTULO IX

Esfuerzos por generar un proceso de diálogo pluralista y participativo sobre las autonomías en Tarija	169
--	-----

CAPÍTULO X

Experiencia en el proceso de diálogo para el diseño y construcción de autonomías en el Norte de Potosí.....	177
--	-----

Bibliografía	185
--------------------	-----

Abreviaturas	195
--------------------	-----

La autonomía no es la descentralización. Lo que sustenta un gobierno autónomo es una comunidad humana viva, asentada en un territorio determinado, que tiene la voluntad inequívoca, mayoritariamente sostenida en el tiempo, de auto-gobernarse dentro del Estado, que quiere auto-dirigirse políticamente en el marco de sus competencias e intereses y que, para ello, ha reclamado y ha visto reconocido su derecho a la autonomía.

Joan Prats

Presentación

El proceso autonómico que se lleva adelante en Bolivia impacta profundamente en la sociedad. Como pocos otros temas de la actualidad política, las autonomías generan sensibilidades, intereses y posiciones sobre ella. Después de la aprobación de la Constitución Política de Estado (CPE) en enero de 2009, el proceso de construcción del Estado autonómico ingresó en una fase decisiva para su implementación con la elaboración de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que definirá aspectos centrales de la Bolivia autonómica.

En este contexto, las universidades Gabriel René Moreno, en Santa Cruz; y Católica Boliviana San Pablo, Domingo Savio y Juan Misael Saracho, en Tarija, como instituciones académicas, actualmente juegan un rol proactivo en la generación de un debate técnico sobre los elementos centrales del nuevo régimen autonómico.

Por su parte, en la región del Norte de Potosí existe una experiencia singular de un debate plural acerca de temas de relevancia regional a través de la Red Interinstitucional, que ha generado un importante espacio de debate sobre las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC) y las Autonomías Municipales.

La Cooperación Técnica Alemana, a través de su Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP-GTZ) y proyectos anteriores, por su lado, tiene una larga trayectoria en el apoyo al proceso de descentralización en Bolivia y, sobre la base de esta experiencia, actualmente apoya a los actores estratégicos del Estado y de la sociedad civil en la construcción concertada del nuevo régimen autonómico.

A través de la presente publicación se expresa el interés de estas instituciones en contribuir a un debate técnico cualificado sobre el desarrollo de las autonomías en Bolivia, mediante la sistematización de ideas, conceptos y propuestas técnicas que se han desarrollado en el último tiempo alrededor del tema, así como de

aquellos insumos producidos por las plataformas impulsadas por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, la Universidad Católica Boliviana San Pablo - Regional Tarija, el PADEP-GTZ y la Red Interinstitucional del Norte de Potosí.

Esperamos que el contenido de esta publicación brinde nuevos elementos para orientar el debate y, de esa forma, coadyuvar a un desarrollo concertado y coherente de las autonomías en el país.



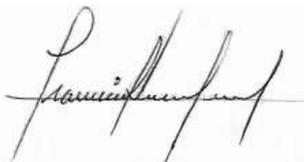
Dr. Dieter Kattermann
Coordinador del PADEP-GTZ



Lic. Reymi Ferreira
Rector de la UAGRM



Lic. Marco Antonio Limarino
Rector de la UCBTJA



Francisco Ventura
Presidente de la Red Interinstitucional
del Norte de Potosí

Resumen

La construcción del Estado autonómico Elementos para el debate y la concertación

Introducción

Los países que se encaminan hacia un modelo de Estado descentralizado, autonómico o federal, lo hacen generalmente en busca del bien común, con la perspectiva de la creación de un Estado más igualitario, democrático, participativo y próspero que garantice las libertades individuales y colectivas. La medida del avance hacia la consecución de esos objetivos depende, principalmente, del *diseño institucional específico* que el país construye a lo largo del tiempo y de los *procesos de aprendizaje* que atraviesa en sus diferentes niveles de Estado.

Actualmente, Bolivia encara un proceso histórico que determinará la transformación del Estado, cambiando el modelo descentralizado y desconcentrado por uno autonómico con cinco tipos de gobierno y cuatro formas de autonomía, cada una de ellas con atribuciones para el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.¹ Con este proyecto de reforma, Bolivia establecerá uno de los modelos de autonomía de mayor profundidad en América Latina.

No obstante, es necesario señalar que en su etapa inicial primaron la discordia y el ánimo hostil, lo que condujo a la emergencia de tensiones internas en la sociedad boliviana, que hasta entonces no se habían manifestando con tanta intensidad. Resolver o, al menos, atenuar estas tensiones representa un enorme desafío para el sistema democrático y sus representantes; ello requiere de intensos procesos de diálogo y concertación para establecer un régimen autonómico que sea ampliamente aceptado como una *política de Estado*, entendida como un acuerdo nacional o pacto social.

1 Con excepción de la autonomía regional, ésta es concebida sólo como un espacio de planificación y gestión, por lo tanto, no tiene la facultad legislativa propia de las otras autonomías.

La Constitución Política del Estado boliviana –aprobada en enero de 2009 mediante referéndum– desde su preámbulo señala con claridad los principios, metas y propósitos que el pueblo boliviano se ha trazado para este nuevo Estado autonómico:

Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien (...), que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Estas ideas y objetivos democráticos fundamentales también figuran, de forma complementaria, en los Estatutos Autonómicos y borradores de Cartas Orgánicas de varios gobiernos autónomos subnacionales.

En cuanto al diseño institucional, la Constitución Política del Estado (CPE) incluye importantes definiciones básicas sobre la estructura y organización territorial, la jerarquía normativa y la asignación competencial primaria entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas (ETA). Sin embargo, la Constitución delega decisiones de gran magnitud para el diseño institucional del Estado autonómico a una Ley Marco de Autonomías y Descentralización –de aquí en adelante la llamaremos Ley Marco–, que funcionará como bisagra entre la Constitución y las normas básicas subnacionales, regulando mínimamente, según mandato constitucional, “el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas”.²

Esto implica que la Ley Marco no es una norma ordinaria, pues se trata de una ley fundamental y constitutiva para el diseño institucional específico del régimen autonómico, cuya aprobación requiere una mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa Plurinacional según previsión constitucional.

Para la elaboración de esta normativa y la gestión del proceso de transformación, el Ejecutivo, en febrero de 2009, creó el Ministerio de Autonomía (MA), institución que presentó, en julio del mismo año, el Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (ALMAD/09) –de aquí en adelante lo llamaremos Anteproyecto de Ley Marco–, que representa un punto de referencia importante para el marco analítico de la presente publicación, siendo conscientes de que ya pasó el primer semestre de 2010 y que probablemente habrá otro anteproyecto de dicha ley, ya que su aprobación es inminente antes del 22 de julio de 2010, según disposición constitucional.

2 Art. 271, CPE.

Actualmente, la construcción del nuevo Estado autonómico inspira muchos intereses, expectativas y esperanzas, lo cual ha motivado que el Ministerio de Autonomía propicie el diálogo con interlocutores estratégicos a escala departamental, regional, municipal, y con los pueblos indígena originario campesinos. Durante este proceso de diálogo e intercambio técnico, surgieron iniciativas dignas de destacar desde la sociedad civil, como, las universidades, cuya convocatoria ha logrado sumar a ciudadanos con opiniones de diferentes matices académicos, políticos e ideológicos que enriquecen el debate sobre la construcción del régimen autonómico.

El presente libro pretende ser un aporte más a este debate, por medio de insumos técnicos que ofrecen opciones y propuestas en las áreas temáticas centrales para el diseño institucional y procedimental del régimen autonómico, a fin de coadyuvar en la búsqueda de respuestas a preguntas generales, pero claves, sobre su implementación, que surgen de la situación inicial, una vez que el país ha concretado, a través de metas y objetivos, el norte de la reforma para comenzar el proceso de transformación hacia un Estado autonómico:

- ¿Cómo estamos posicionados estratégicamente para alcanzar nuestra finalidad en sus diferentes dimensiones?
- ¿Qué peso o prioridades/consecuencias explícitas e implícitas tienen ciertas opciones?
- ¿Cuáles son las opciones más idóneas para alcanzar una o varias metas a la vez? ¿Qué ventajas y desventajas tienen?
- ¿Qué conflictos potenciales hay entre ciertas metas y las formas de alcanzarlas? ¿Son complementarias, coherentes o mutuamente excluyentes?
- *Cui bono*, ¿a quiénes realmente están beneficiando/desfavoreciendo ciertas opciones? ¿Estamos considerando también a las minorías? ¿Existen efectos colaterales?

Al analizar dichas interrogantes, esta publicación no busca dar soluciones prefabricadas, pero sí estimular la reflexión y alentar el aprendizaje colectivo. En otras palabras, se pretende aportar información para un debate de calidad entre los actores estratégicos de las autonomías.

Génesis y enfoque de la publicación

La gestación del proceso autonómico boliviano motivó una considerable producción de estudios técnicos y consultorías especializadas sobre las diferentes temáticas de la autonomía, en su mayoría financiadas por organismos internacionales, entre ellos, la Cooperación Técnica Alemana. Algunos de estos

trabajos no ingresaron en la arena del debate público debido, probablemente, a que muchos de ellos tienen una alta especificidad técnica y un volumen colosal de páginas, aspecto que representa un factor disuasivo para el lector no especializado en el tema.

Entonces, a partir de esas experiencias previas nació la idea y el afán de publicar un libro sobre los elementos de la construcción del régimen autonómico, presentando los principales argumentos y propuestas de estudios técnicos existentes de manera concisa y comprensible. Lógicamente, sería poco realista presumir que se logrará llegar a toda o gran parte de la ciudadanía –ya que siguen siendo contenidos de índole técnico-académico que, frente al atractivo de las discusiones políticas e ideológicas sobre la temática, difícilmente van a captar la atención masiva del público–, pero albergamos la esperanza de que este enfoque permitirá que el libro alcance e informe a más personas implicadas en decisiones estratégicas e interesadas en el tema.

No está demás aclarar que esta lógica editorial, orientada hacia lo didáctico, en ningún caso busca desmerecer el análisis técnico-académico de los estudios de alta especificidad que la GTZ y otros han producido. Más bien, éstos constituyen uno de los fundamentos del presente texto, dado que exploran, de forma creativa y con mayor profundidad, ciertos aspectos de las temáticas expuestas. Por este motivo, todos los estudios citados –encargados por el PADEP-GTZ y elaborados por consultores senior, nacionales e internacionales– figuran en el índice y están adjuntos en formato digital.

La exposición de dichos estudios, de manera resumida y de fácil comprensión, se complementa con la presentación de los resultados obtenidos a partir del debate técnico y diálogo sobre el tema, realizado en distintas plataformas técnicas –varias de ellas emprendidas desde las universidades, asociaciones de la sociedad civil y el Ministerio de Autonomía–, que contaron con el apoyo de la cooperación alemana. Así, este libro se estructura en 10 capítulos, agrupados en dos partes:

- I. En la primera, conformada por siete capítulos, se presentan los estudios que ha encargado el PADEP-GTZ en áreas temáticas centrales para la construcción del régimen autonómico, resumidos en ensayos breves por el equipo de la GTZ e incorporando una bibliografía más amplia en su análisis.
- II. En la segunda parte, los socios de esta publicación –la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, de Santa Cruz; la Universidad Católica Boliviana San Pablo-Regional Tarija; y la Red Interinstitucional del Norte de Potosí– presentan una síntesis de las experiencias y los principales resultados logrados en el desarrollo de sus plataformas interinstitucionales, a través de la organización de mesas de debate y el desarrollo de conversatorios para aportar a la construcción del régimen autonómico.

Sinopsis

El punto de partida del libro son las disposiciones constitucionales sobre las competencias del nivel central y de las autonomías. Consecuentemente, en el primer capítulo (El régimen competencial en el nuevo Estado) se analiza la asignación primaria y distribución de competencias conferidas por la Constitución, y las opciones para su concreción a través de la Ley Marco. Este capítulo, a partir de varios trabajos, se basa principalmente en dos estudios encargados por la GTZ: un análisis de las opciones de construcción del régimen competencial en la Ley Marco –con base en el Anteproyecto de Ley Marco–, realizado por Barrios (2009e); y un documento de recomendaciones en materia de competencias para la Ley Marco, de Finot (2009a). Tal como revela el análisis de opciones de transferencia, delegación y asunción de competencias, la Constitución todavía deja bastante margen de decisión a la Ley Marco en lo referido a la búsqueda de soluciones que mejor contribuyan al bien común.

El segundo capítulo (El marco sectorial) profundiza el análisis del capítulo anterior sobre la temática de las posibilidades de transferencia y delegación de materias y facultades competenciales desde los ministerios e instituciones del nivel central hacia las Entidades Territoriales Autónomas, esencialmente sobre la base de los estudios encargados por el PADEP-GTZ respecto a siete sectores clave de la administración pública (Alcoba, 2009; Bustillo, 2009; Crespo, 2009; Dorakis, 2009; Giles/Navarro, 2009; Velasco, 2009; y Zapata, 2009). Se recomienda la revisión de estos trabajos –incluidos en el medio digital–, sobre todo a lectores interesados en la comparación de experiencias internacionales, ya que cada estudio analiza la experiencia de cinco países diferentes y las posibles lecciones para la reforma boliviana.

En el tercer capítulo se examina un tema poco trabajado en Bolivia hasta el momento: la complejidad de la transformación que se está dando en el Estado a través de la descentralización de la facultad legislativa. En definitiva, el nuevo Estado autonómico da paso a la *descentralización de la función legislativa en el ámbito subnacional, dejando atrás, definitivamente, el monopolio de la legislación a nivel central*. Esto significa que los legislativos, en sus diferentes niveles y en ejercicio de sus facultades (deliberativa, fiscalizadora y legislativa), asumirán un nuevo rol como representantes del pueblo en la deliberación y en el tratamiento de leyes, pero a su vez, tendrán que fiscalizar las acciones del Ejecutivo en el ámbito subnacional, situación inédita en el país. Frente a este panorama, vemos que estamos ante el gran desafío de construir un “sistema legislativo” múltiple y complejo, que tendrá que poner su mejor esfuerzo para realizar la armonización y articulación normativa que dé viabilidad a la implementación del nuevo régimen autonómico.

El cuarto capítulo (El diseño institucional de la coordinación intergubernamental) analiza el mandato constitucional de regular la coordinación entre

el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas. Para ello se plantean las bases teóricas de la coordinación intergubernamental, se presenta una comparación de experiencias internacionales y, finalmente, se revisan opciones organizacionales y principios de construcción para la institucionalidad de la coordinación intergubernamental del régimen autonómico boliviano, recurriendo a un análisis de las opciones que implica la creación de dos instituciones propuestas por el Anteproyecto de Ley Marco: el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD) y el Consejo Nacional de Autonomías (CNA).

En el capítulo quinto se examina la columna vertebral de la sostenibilidad del Estado autonómico: el régimen fiscal-financiero. Este análisis busca proveer importantes criterios para determinar la ruta que el país necesita seguir a fin de acercarse a la meta constitucional de una distribución equitativa del producto social en el territorio, pues bajo el sistema actual, como revela el estudio, hay bastante inequidad en la distribución territorial de los ingresos y en la asignación del gasto público. Entre las opciones presentadas, identificamos una propuesta técnica general de carácter “tipo ideal”, que combina los principios de sostenibilidad, solidaridad y autonomía.

En el sexto capítulo se analiza con mayor profundidad el tema de las transferencias intergubernamentales, y se realiza un reconocimiento del actual modelo fiscal, sus fortalezas y debilidades, el financiamiento de los dos niveles territoriales (prefecturas y gobiernos municipales), los desafíos del cofinanciamiento intergubernamental y los problemas de las Entidades Territoriales Autónomas en la ejecución de las transferencias intergubernamentales, finalizando con una serie de opciones esbozadas para abordar los aspectos de sostenibilidad, equidad y eficiencia del financiamiento del Estado autonómico. Estas opciones sintetizan un conjunto de ideas que tienen la virtud de poner sobre la mesa y visibilizar posibles salidas que permitan fraguar mejores bases de financiamiento. Si bien reconocemos que necesitan mayor análisis y profundidad técnica, consideramos que su aporte es central en la identificación de mayores opciones fiscales.

La parte fiscal-financiera finaliza con el capítulo: La tributación subnacional en el régimen autonómico, en el que se profundiza la reflexión fiscal sobre las fuentes de ingreso subnacionales y la posibilidad de explotar la descentralización del ingreso, señalada por la Constitución, para las Entidades Territoriales Autónomas. Como la experiencia internacional demuestra, esta temática es esencial a fin de crear incentivos para el desarrollo económico local; por tanto, requiere de especial esfuerzo y creatividad para avanzar en la agenda económica-productiva por medio de los esfuerzos fiscales propios.

La segunda parte del libro presenta, en tres capítulos, los esfuerzos de diálogo y debate técnico en curso sobre la construcción del régimen autonómico en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, así como en la región del Norte de Potosí. Se trata de la exposición resumida de los resultados obtenidos en las

plataformas de debate técnico y diálogo, que demuestran la riqueza de las ideas y el pensamiento autónomo en estas regiones, y su valor como aportes al régimen de autonomías.

Consideraciones finales: una perspectiva temporal de la reforma

Si se analiza el camino hacia el futuro de la reforma autonómica boliviana en curso, se puede concluir que el proceso autonómico boliviano, actualmente, no sólo se encuentra en una fase decisiva de implementación, sino también, por las características de la coyuntura política, en una encrucijada.

Por el momento, es difícil pronosticar qué camino va a tomar el proceso autonómico boliviano a corto y mediano plazo. Lo que sí se puede afirmar con relativa certeza es que se trata de un proceso de largo plazo, cuyo aporte a la construcción del nuevo Estado Plurinacional y la consolidación de sus principios, fines y objetivos, establecidos en la Constitución, dependerá, entre otros factores, del grado de evolución de la institucionalidad específica y de los procesos de aprendizaje colectivo que los actores estratégicos estén dispuestos a emprender. Este último factor está en función, esencialmente, de la generación de espacios donde se propician *discursos transversales*, que traspasen niveles y poderes del Estado, sin jerarquías y abiertos a la participación de la sociedad civil.

Las plataformas de debate técnico y diálogo que se iniciaron en el país son un ejemplo, precisamente, de cómo la sociedad puede encaminar este tipo de aprendizaje colectivo, en el cual, al menos, el conocimiento adquirido es compartido y de esa forma es posible intensificar y mejorar los procesos de aprendizaje en el futuro.

PARTE I
Elementos para el diseño
del régimen autonómico

CAPÍTULO I

El régimen competencial en el nuevo Estado

1. Antecedentes

Una de las mayores innovaciones de la Constitución Política del Estado boliviana aprobada en enero de 2009 es la incorporación de un régimen competencial en su propia redacción, el cual deberá ser desarrollado en la legislación y normativa tanto del Gobierno central como de las Entidades Territoriales Autónomas. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, a ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, según mandato constitucional, es la norma base que debe establecer los principios del régimen competencial para posibilitar un ejercicio de competencias que permita una mejor cobertura y calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos a cargo de las Entidades Territoriales Autónomas.

Las inconsistencias de la Constitución en el diseño competencial autonómico, señaladas por distintos autores y mencionadas en este documento, y la cantidad considerable de temáticas competenciales –algunas de ellas con un carácter técnico muy detallado– que debe normar la futura Ley Marco requieren de estudios específicos que reparen y aclaren, en otros casos, el ejercicio competencial.

Este capítulo aborda de manera concisa y simple las temáticas competenciales fundamentales y las divide en cuatro secciones: I. Claves para el ejercicio competencial, II. Catálogo competencial, III. Transferencia y delegación y IV. Costeo competencial.

2. Claves para el ejercicio competencial

2.1 Las competencias y sus facultades de legislación, reglamentación y ejecución

La Constitución propone un nuevo modelo con cinco formas de gobierno autónomo y cuatro niveles territoriales de Estado, y asigna un total de 199 competencias divididas en cuatro tipos, de acuerdo al siguiente detalle:

Privativas	Exclusivas	Concurrentes	Compartidas
<ul style="list-style-type: none"> – Su legislación, reglamentación y ejecución no se transfieren ni se delegan. – Están reservadas para el nivel central del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> – Un nivel de gobierno tiene las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva. – El nivel de gobierno titular de la competencia puede transferir y delegar las facultades reglamentaria y ejecutiva 	<ul style="list-style-type: none"> – La legislación corresponde al nivel central del Estado. – Los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. 	<ul style="list-style-type: none"> – Legislación básica de la Asamblea Plurinacional. – Legislación de desarrollo corresponde a las ETA. – La reglamentación y ejecución corresponde a las ETA.

Gobierno/Tipo de competencia	Privativa	Exclusiva	Concurrente	Compartida	TOTAL	%
Nivel central del Estado	22	38	16	7	83	42%
A. Indígena originario campesina	0	23	10	4	37	19%
Autonomía departamental	0	36	0	0	36	18%
Autonomía municipal	0	43	0	0	43	22%
Autonomía regional	0	0	0	0	0	0%
TOTAL	22	140	26	11	199	100
%	11%	70%	13%	6%	100%	

Fuente: CPE. Elaboración propia.

La lectura horizontal del cuadro muestra que el nivel central del Estado posee 83 competencias, que representan el 42% del total de competencias asignadas en la CPE, haciendo abstracción de que se trata de competencias de distinta naturaleza

y alcance. La autonomía departamental es la que tiene menos competencias –36 en total– que representan el 18% del total de asignación competencial.

Por otro lado, y como parte de la lectura vertical, el cuadro sugiere un posible proceso futuro de solicitud de competencias entre un nivel de gobierno y otro, proceso denominado de transferencia o delegación, que el documento aborda más adelante. De las 199 competencias asignadas constitucionalmente, 140 son exclusivas, es decir, el 70% del total del catálogo competencial, las cuales serían susceptibles de ser transferidas o delegadas.³ Es decir, cada tipo de autonomía estará en la búsqueda de obtener mayores competencias y sus respectivos recursos de financiamiento, provenientes de otra autonomía.

Ahora bien, la asignación de las 199 competencias no es muy clara en la Constitución, puesto que en el catálogo competencial podemos apreciar una mezcla de lo que denominaríamos materias competenciales, con competencias y también con atribuciones y funciones. En todo caso, el texto constitucional divide la competencia en tres facultades (Art. 272):

- a) Legislación
- b) Reglamentación
- c) Ejecución

La definición de legislación y reglamentación no parece tener dificultad, sin embargo, existen problemas a la hora de definir qué se entiende por ejecución. Por ello, la Ley Marco podría legislar esta ausencia remitiéndose al concepto administrativo de la gestión pública, incluyendo las siguientes funciones dentro de la facultad ejecutiva:

- a) Planificación
- b) Programación
- c) Elaboración del presupuesto
- d) Monitoreo y evaluación
- e) Financiamiento

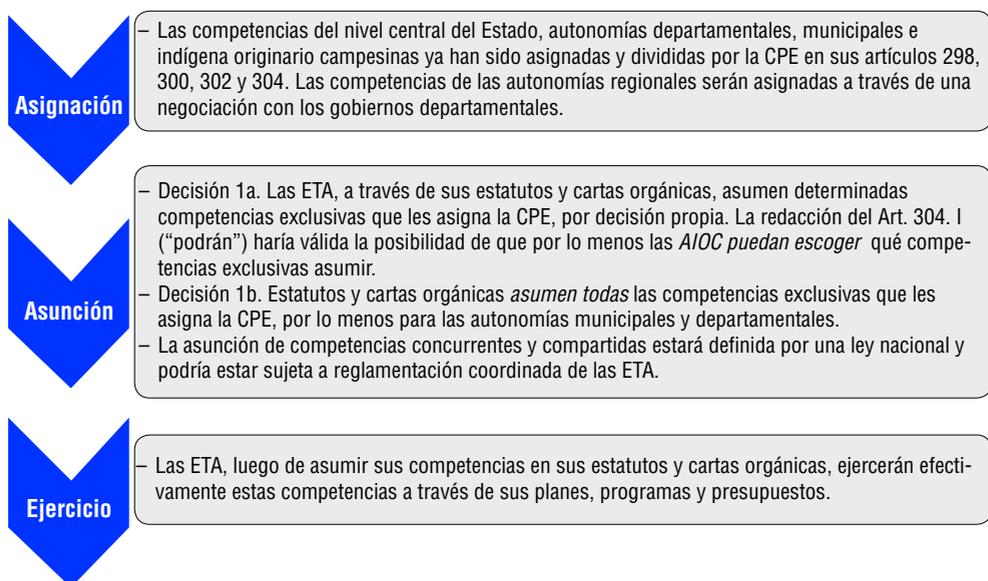
Esta definición es importante sobre todo a la hora de determinar el financiamiento de las competencias; si se transfiere o delega la facultad de ejecución de una competencia lógicamente el financiamiento debería acompañar a la competencia y no quedarse en la Entidad Territorial Autónoma que mantiene la legislación (la transferencia o delegación de la reglamentación tampoco implicaría la reasignación de recursos).

3 Veremos que inclusive las competencias compartidas podrían ser transferidas o delegadas.

Por lo tanto, se debería exigir a la Ley Marco que determine claramente qué es legislación (su alcance y contenido), qué es reglamentación, pero fundamentalmente qué es ejecución. Estas definiciones son fundamentales para la asunción de competencias por parte de las Entidades Territoriales Autónomas.

2.2 Asignación, asunción y ejercicio competencial

Ilustremos estos tres conceptos clave del régimen competencial, que no hacen a la definición misma de la competencia, sino más bien a la ruta para su ejercicio por parte de las Entidades Territoriales Autónomas:



Una vez definidas las opciones en cuanto a asunción, podemos pasar a plantearnos dos preguntas relevantes en cuanto al ejercicio de las competencias:

¿El ejercicio de nuevas competencias por parte de las Entidades Territoriales Autónomas requiere de mecanismos o procesos adicionales?

¿Cómo se ejercen las competencias no asumidas por estatutos y cartas orgánicas (en caso de tomarse la decisión 1a) y aquellas sí asumidas, pero no ejercidas efectivamente por la Entidad Territorial Autónoma titular de las mismas?

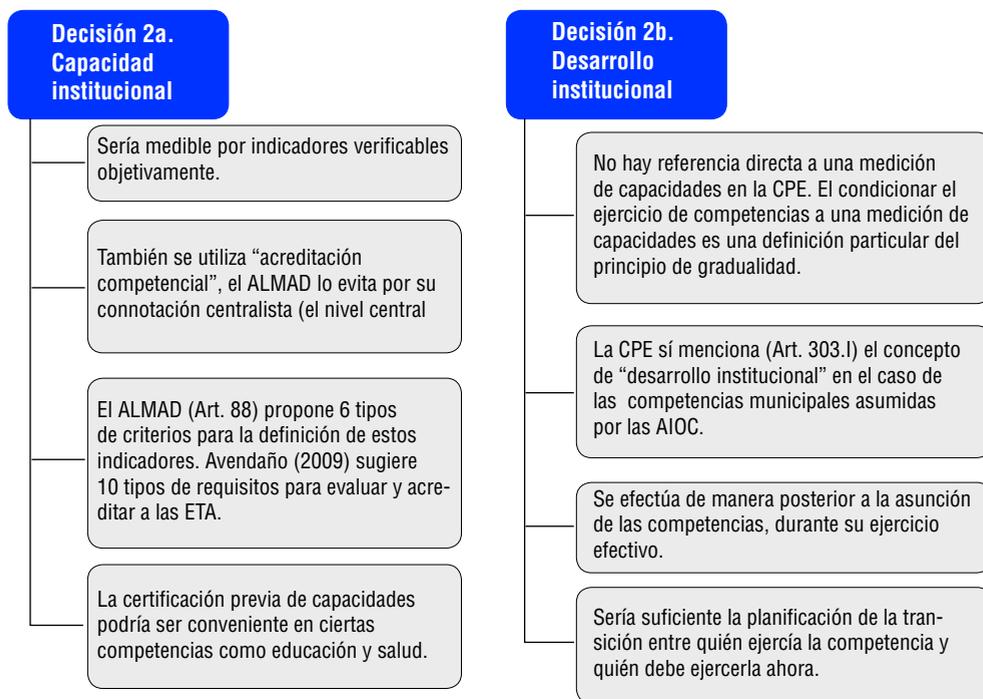
2.3 Gradualidad y capacidades institucionales

La aplicación del principio constitucional de gradualidad (Art. 270 de la CPE) está ligada a la primera pregunta. El Anteproyecto de Ley Marco propone que el

ejercicio de nuevas competencias subnacionales exclusivas (aquellas que las Entidades Territoriales Autónomas no han estado ejerciendo hasta ahora) sea gradual, entendiendo la gradualidad como la conjunción de tres aspectos:

- a) La medición de capacidades institucionales
- b) El cálculo del costo del ejercicio de la competencia
- c) La definición de las fuentes de financiamiento

Dejando de lado el importante elemento fiscal-financiero, que es abordado en otro capítulo, es importante arribar a una decisión en el tema de las capacidades institucionales (el inciso *b* es abordado en una sección posterior de este documento). En cualquier caso, estamos aquí ante un posible condicionante para el ejercicio de nuevas competencias subnacionales. La alternativa a la medición de capacidades es el desarrollo institucional:



Con o sin medición de capacidades, el Anteproyecto de Ley Marco sugiere que las competencias ejercidas con anterioridad por municipios y prefecturas estarían excluidas de este proceso. Esto, sin duda, es una decisión que ayuda a no complejizar el proceso y dar continuidad a las administraciones, puesto que si se tomaran en cuenta los estudios sobre capacidades institucionales municipales

y prefecturales anteriores a la sanción de la Constitución, se podría poner en cuestionamiento hasta la capacidad de ejercicio de estas competencias “preconstitucionales” por parte de las Entidades Territoriales Autónomas e incluso la capacidad de los ministerios del Órgano Ejecutivo.

En todo caso, es necesario realizar el ejercicio previo de saber si se va o no a separar las antiguas de las nuevas competencias exclusivas:

Competencias de las ETA ya ejercidas

- Decisión 3a. La LMAD especifica cuáles son las competencias ejercidas con anterioridad por las distintas ETA. No se condiciona el ejercicio de estas competencias
- Decisión 3b. La LMDA no dice cuáles son las competencias ejercidas con anterioridad. El condicionamiento puede por lo tanto, hacerse para todas las competencias exclusivas de las ETA.

2.4 Mecanismos para la garantía del ejercicio competencial

Si las Entidades Territoriales Autónomas deciden qué competencias asumir (decisión 1a), pueden llegar a existir competencias municipales, departamentales o indígena originario campesinas no asumidas en estatutos y cartas orgánicas. Aun si estas normas asumiesen todas las competencias exclusivas que les asigna la Constitución (decisión 1b), cabe la posibilidad de que éstas no estén siendo ejercidas efectivamente por la Entidad Territorial Autónoma titular. Para solucionar este vacío, el Anteproyecto de Ley Marco propone un mecanismo de garantía para que el ejercicio de la competencia sea efectivo, en beneficio del ciudadano.

Competencias no ejercidas por las ETA

- Decisión 4a. El nivel central de gobierno asume “cualquier competencia no reservada expresamente para las entidades autónomas o no asumida por ellas”.
- Decisión 4b. Entra en aplicación el mecanismo de transferencia o delegación negociado por el titular de la competencia y algún posible receptor.

Sea cual fuere la decisión en torno a las competencias no ejercidas, la norma debería dar la posibilidad de que las Entidades Territoriales Autónomas puedan posponer la asunción de ciertas competencias de manera transitoria. La certificación del no ejercicio de una competencia asumida podría estar a cargo de la institución competente, que en la propuesta del Anteproyecto de Ley Marco sería el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización, creado para el tratamiento de la temática competencial, tomando en cuenta los planes y presupuestos de las Entidades Territoriales Autónomas. La alternativa es que la ETA titular negocie

la transferencia o delegación de sus competencias exclusivas sin necesidad de evaluación por parte del nivel central del Estado.

En cualquier caso, es necesario definir además la fuente de los recursos fiscales necesarios para el ejercicio de las competencias no asumidas o no ejercidas efectivamente. El Art. 305 de la Constitución dice que es necesaria esta definición en el caso de la asignación y transferencia de competencias; la Ley Marco debería complementar el texto constitucional, agregando la figura de la delegación competencial y mencionando el principio de neutralidad fiscal.⁴

2.5 Mandatos a ley

Según algunos estudios, el texto constitucional tendría más de 200 mandatos a ley (López, 2009), en los que no se especifica qué Órgano Legislativo –el del nivel central del Estado, el departamental, el municipal o el indígena originario campesino– es el encargado de sancionar la ley. Tomemos como ejemplo el Art. 76.I de la CPE:

76.I: “El Estado garantiza el acceso a un sistema de transporte integral en sus diversas modalidades. *La ley* determinará que el sistema de transporte...”.

Y contrastémoslo con los siguientes artículos:

298.II.32: “Transporte terrestre, aéreo, fluvial y otros cuando alcance a más de un departamento” (competencia exclusiva del nivel central del Estado).

300.I.9: “Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte en el departamento” (competencia exclusiva de las autonomías municipales).

302.I.18: “Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control de tránsito urbano” (competencia exclusiva de las autonomías municipales).

¿Qué trato merecen estos mandatos a ley estipulados a lo largo de la Constitución? La solución sería derivar estos mandatos a cada nivel de gobierno según su competencia, tomando probablemente en cuenta la precisión de las facultades que serán ejercidas dentro de la misma.

4 Es decir, la transferencia o delegación no debería significar un costo mayor, sino solamente el uso de los recursos que ya se estaban utilizando para el ejercicio de la competencia.

2.6 Competencias no asignadas por la Constitución

Tomemos por ejemplo la Defensa Civil, que es una competencia no mencionada por la Constitución. La pregunta es: ¿puede una Entidad Territorial Autónoma tener a esta competencia como exclusiva suya? La respuesta necesita una interpretación del Art. 297.II, que estipula que “toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley”. La misma pregunta se puede efectuar para la gestión de riesgos y respuestas a desastres naturales, no mencionadas en la Constitución.

Competencias no asignadas por la CPE

- Decisión 5a. La ley del nivel central de gobierno puede definir una competencia no asignada por la CPE como exclusiva de una ETA, puesto que puede transferir o delgar la facultad legislativa.
- Decisión 5b. La ley del nivel central del gobierno al estar ya legislado, solo puede trnasferir o delegar las facultades de reglamentación y ejecución, por lo que la competencia puede ser concurrente con las ETA, pero no exclusiva de las ETA.

Pero, ¿es la Defensa Civil una competencia no incluida en la Constitución o puede ser considerada como parte de la competencia Defensa, privativa del nivel central del Estado según el Art. 298.I.6? La Ley Marco debería poder aclarar progresivamente algunos de estos aspectos interpretativos, tal vez con más autoridad que otras leyes que denominamos “sectoriales” (por ley sectorial entendemos toda norma específica de un sector, como en este caso lo sería una ley de Defensa, o de Salud, o de Educación) sobre todo cuando una cierta competencia anterior a la nueva Constitución fue ejercida por una Entidad Territorial Autónoma.⁵

La participación última del Tribunal Constitucional Plurinacional para la solución de ciertos conflictos de interpretación competencial parece inevitable, puesto que es improbable que se llegue a definir de manera clara los “límites” de todas las competencias de uno u otro tipo de autonomía, sobre todo cuando se toma en cuenta aquellos casos de colisiones o solapamientos competenciales.

3. Catálogos competenciales

La utilización de un catálogo de competencias como el que finalmente presenta el texto constitucional implica algunas complejidades que son abordadas en esta sección:

5 Es debatible que sea una ley de Defensa la que defina que Defensa Civil es parte del amplio sector denominado Defensa. Ahí entraría en acción la labor del Tribunal Constitucional Plurinacional.

- a) Solapamientos y duplicidades, como en el caso de turismo.
- b) Delimitaciones competenciales defectuosas, como aquella que señala que los caminos vecinales son competencia exclusiva municipal en “coordinación” con las Autonomías Indígena Originario Campesinas.
- c) Variaciones con respecto a las competencias que las Entidades Territoriales Autónomas hubieran estado ejerciendo con anterioridad (pérdida de algunas antiguas y/o ganancia de otras nuevas), como el caso de infraestructura, equipamiento y mobiliario en educación y salud, que eran competencias exclusivas municipales y que ahora figuran como competencias concurrentes.

3.1 Límites y analogías competenciales

Para solucionar los solapamientos y contradicciones del catálogo competencial de la Constitución es necesario referirnos a “límites” competenciales, para evitar al máximo futuros conflictos en este ámbito. El Anteproyecto de Ley Marco hizo un primer intento de clarificar el texto constitucional, aunque la propuesta podría estar restringiendo invasivamente las competencias exclusivas de las Entidades Territoriales Autónomas.

Comparadas a las 24 competencias que aborda el Anteproyecto de Ley Marco de julio de 2009, Böhr (2009a) encuentra sólo 8 competencias en las que sería necesaria una solución y 22 competencias que pueden ser consideradas como “recurrentes”, pero que no entrañarían conflictos competenciales.

Competencia con conflictos según el ALMAD

- Suelos, recursos forestales y bosques
- Sanidad e inocuidad agropecuarias
- Política exterior
- Régimen electoral
- Expropiaciones
- Desarrollo humano
- Estadísticas
- Catastro
- Régimen impositivo
- Fondos fiduciarios y fondos de inversión
- Áridos y agregados
- Desarrollo productivo
- Infraestructura, incluyendo la productiva
- Turismo
- Vivienda
- Hidrocarburos
- Fuentes alternativas y renovables de energía
- Carreteras
- Aeropuertos, transporte y tránsito aéreo
- Transporte y puertos fluviales
- Líneas férreas y ferrocarriles
- Riego y microriego
- Biodiversidad y medio ambiente
- Áreas protegidas

Competencias análogas para todas las ETA

- Patrimonio cultural
- Estadísticas
- Centros de información
- Elaboración de planes de ordenamiento territorial
- Turismo
- Seguridad ciudadana
- Sistemas de control gubernamental
- Deportes

3.2 Nuevas competencias

Un gran avance del texto constitucional es la asignación de nuevas competencias exclusivas a las Entidades Territoriales Autónomas (además, muchas de las competencias concurrentes y compartidas constitucionales se traducirán eventualmente en atribuciones adicionales a las exclusivas para las distintas ETA). Estas nuevas competencias tienen su importancia porque podrían ser las que acaben incluyéndose en un proceso de medición de capacidades previo a su ejercicio.

Para el caso de las Autonomías Indígena Originario Campesinas, Barrios (2009a) enumera 10 competencias para las cuales la Ley Marco debería precisar los mecanismos de traspaso. Este análisis podría también efectuarse en el caso de las autonomías departamentales y municipales. Otra opción es reclasificar las distintas competencias por categorías (Böhrt, 2009a y 2009b, propone cinco categorías) y definir más o menos capacidades necesarias por parte de las Entidades Territoriales Autónomas para el ejercicio de cada una de las mismas. La otra alternativa sería clasificar las competencias de acuerdo con su especificidad (alta, media o baja). De ese modo, competencias de bajo requerimiento institucional requerirían para su cumplimiento menores condiciones institucionales por parte de las ETA.

Pero si no se impone ningún tipo de condicionalidad sobre el ejercicio de las nuevas competencias subnacionales (decisión 2b, desarrollo institucional), la importancia de aplicar metodologías y clasificaciones pasaría a ser secundaria.

3.3 Competencias “preautonómicas”

Retomemos la definición de cuáles son las competencias ejercidas por las Entidades Territoriales Autónomas con anterioridad a la asignación de la Constitución (decisión 3a). Algunas están en el catálogo de competencias exclusivas, pero otras no están explicitadas en el texto constitucional. Por ejemplo, varias competencias que en la actualidad son explícitamente asignadas en leyes y decretos supremos, aún de aplicación, están momentáneamente ocultas, encapsuladas en distintas competencias constitucionales concurrentes y compartidas. Esto incluye, por ejemplo, aquellas competencias subnacionales fundamentales en los sectores de educación y salud, aglutinadas en la amplia competencia concurrente de “gestión del sistema de educación y salud” (Art. 299.II.2 de la CPE).

Si se decide que las distintas Entidades Territoriales Autónomas tienen que asumir como mínimo las competencias que tenían antes, este ejercicio de explicitar las antiguas competencias resultaría fundamental por sus implicancias sobre una futura asignación de atribuciones subnacionales para aquellas competencias concurrentes y compartidas. La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) definirá entonces, en la asignación de cada una de las competencias concurrentes y compartidas, lo siguiente:

Momento de definición para los distintos sectores	Qué niveles de gobierno asumirán atribuciones	Cuál es el alcance de estas atribuciones para las distintas ETA
<ul style="list-style-type: none"> – Decisión 6a. Se explicita en la LMAD, por lo menos de manera general no-reglamentaria, las competencias “preconstitucionales” de las ETA. – Decisión 6b. Se espera la sanción de las respectivas leyes sectoriales, que tendrían la característica de definir las atribuciones subnacionales en las distintas competencias compartidas y concurrentes. Se requeriría la definición de un período máximo para la aprobación de leyes sectoriales nacionales, para no perjudicar el ejercicio competencial autónomo 	<ul style="list-style-type: none"> – Decisión 7a. Se incluye a todos los niveles subnacionales de gobierno en la asignación de estas competencias. – Decisión 7b. Solo se incluye a algunos niveles subnacionales, dependiendo del sector y la competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> – Decisión 8a. Se permite la asignación de atribuciones de manera asimétrica. Por ejemplo, se da más atribuciones a municipios capitales que a municipios rurales en la competencia de “recursos humanos en el sector educativo”: por ejemplo los municipios con más de 50.000 habitantes podrían ejercer esta competencia, dejando en manos de los gobiernos departamentales su ejercicio en aquellas jurisdicciones territoriales municipales con menos de 50.000 habitantes. – Decisión 8b. Se asigna atribuciones solo de manera simétrica.

Nuevamente en el ejemplo de los sectores de salud y educación, una opción sería que aquellas competencias que tienen tanto las administraciones departamentales como municipales estén enumeradas en la Ley Marco (decisión 6a, decisión 7b), dejando la opción de atribuir algunas competencias de manera asimétrica (decisión 8a u 8b). Poca utilidad tiene el hecho de incluir estas competencias en los estatutos y cartas orgánicas respectivas.

4. Transferencia y delegación de competencias

La Constitución establece claramente que la Ley Marco regulará la transferencia y delegación competencial (Art. 271.1). Tanto transferencia como delegación vendrían a ser mecanismos secundarios en el régimen competencial, una vez que hayan sido resueltos los mecanismos de asignación y asunción de competencias. De todas maneras, son mecanismos de importancia particular en los casos de no ejercicio de competencias por parte de las Entidades Territoriales Autónomas titulares de las mismas.

Para la definición de ambos conceptos podemos tomar en cuenta las siguientes variables:

Características comunes a la transferencia y a la delegación

- Emisor: podrían serlo todas las ETA y/o el nivel central del Estado titulares de una competencia.
- Receptor: podrían serlo todas las ETA y/o el nivel central del Estado.
- Direccionalidad: se podría transferir o delegar territorialmente hacia arriba y/o hacia abajo, o hacia jurisdicciones territoriales inferiores únicamente.
- Fraccionalidad: es posible transferir ó delegar parte de la competencia, es decir , sólo determinadas materias competenciales (ej. de materia específica: recursos humanos de educación primaria).
- Garantía de ejercicio: el nivel central del Estado, como garante último, asume *de facto* el ejercicio de las competencias no asumidas por las ETA, o las competencias no ejercidas efectivamente o no asumidas son transferidas o delegadas mediante un acuerdo exclusivo entre el titular de la competencia y el posible receptor.
- Gradualidad: se aplica el principio de gradualidad, incluyendo la medición de capacidades previa al traspaso o delegación.

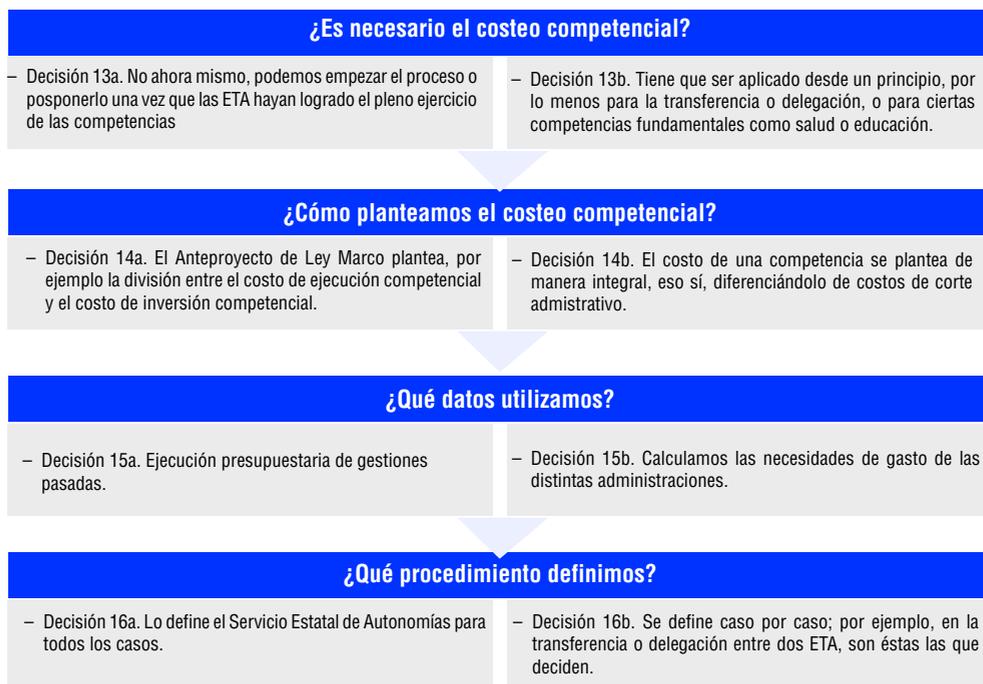
En cambio, para la diferenciación de ambos conceptos podemos tomar en cuenta las siguientes variables:

Evaluación	– Decisión 9. En la delegación, el titular puede o debe evaluar al receptor periódicamente. En la transferencia no.
Control	– Decisión 10. En la delegación, el titular puede o debe ejercer control de legalidad y de oportunidad (ej. de control de oportunidad: ¿los programas que se ejecutan en la competencia son buenos?). En la transferencia sólo se controla la legalidad.
Temporalidad	– Decisión 11. La transferencia es irrevocable y la delegación no.
Funcionalidad	– Decisión 12. Se transfieren las facultades de reglamentación y ejecución. Se delega sólo la facultad de ejecución.

Por lo tanto, podríamos entender por transferencia el traspaso definitivo de la decisión política sobre la provisión de un bien o servicio. Se entendería por delegación el traspaso temporal sólo de la ejecución de una competencia.

5. Costeo competencial

Es una regla básica emparejar cualquier asignación de competencias con una asignación de recursos que hagan posible el ejercicio de la competencia. Lo mismo es aplicable para cualquier transferencia (Art. 305 de la CPE) o delegación posterior: la competencia va acompañada de la identificación de la fuente de financiamiento. En resumen, las decisiones a tomar en el caso del costeo se pueden resumir en el siguiente mapa:



Adicionalmente, el Anteproyecto de Ley Marco menciona la necesidad de medir los costos de las distintas administraciones autonómicas, el costo burocrático (gastos generales institucionales) que acarreará la creación de nuevas administraciones autonómicas, como es el caso de la futura Asamblea Regional de la autonomía chaqueña.

Efectuar un costeo competencial tiene una consecuencia directa: el reacomodamiento de los recursos fiscales *limitados* a ser distribuidos entre los distintos niveles de gobierno, y de manera horizontal entre las distintas ETA de cada uno los niveles de gobierno subnacionales. Si no existen modificaciones fundamentales en la asignación de competencias, entendiendo “fundamentales” como, por ejemplo, el traspaso de recursos humanos del sector educación a los municipios, es probable que éste no sea el momento político para un costeo competencial inmediato. Puede tampoco serlo técnicamente, puesto que no se cuenta ni con metodologías de costeo desarrolladas y menos consensuadas; ni con la información estadística pertinente para entrar con propiedad a este trabajo. Con establecer un procedimiento para el financiamiento de las competencias de las nuevas autonomías regionales y de las nuevas AIOC que no provengan de una conversión municipal, se estaría garantizando el financiamiento básico del ejercicio competencial para todas las autonomías.

Podríamos pensar alternativamente –una vez instaurado el Servicio Estatal encargado del tema competencial, una vez asumidas y ejercidas la mayor parte de las competencias exclusivas por parte de las ETA y una vez desarrolladas las competencias concurrentes y compartidas– en preparar un segundo gran paso en el proceso de instauración del régimen autonómico boliviano: la negociación de un pacto fiscal. Por ahora, se trataría de que la Ley Marco defina qué competencias costear, cómo hacerlo y en qué plazos, para entrar con mejor preparación y fundamentos a esta segunda fase, es decir, a este pacto que permita la reducción de las inequidades en la distribución de los recursos públicos.

6. Reflexiones finales

En síntesis, podemos decir que las decisiones a ser tomadas en el régimen competencial autonómico son múltiples y complejas. En muchos casos, sobre todo en cuanto al ejercicio y a los catálogos competenciales definidos en la tercera parte de la Constitución, estas decisiones estarán determinadas por la “vocación autonómica” del gobierno central y, dentro del mismo, específicamente de las autoridades que legislen sectorialmente estas materias en los próximos años.

Comparadas a éstas, las decisiones en cuanto a transferencia y delegación de competencias son de carácter más técnico y procedimental; la transferencia y la delegación de competencias son además procesos que seguramente no se darán en un primer momento del proceso autonómico, no hasta que las Entidades Territoriales Autónomas hayan calculado sus fortalezas y debilidades; no hasta que tanto estatutos como cartas orgánicas sean aprobados y aplicados; no hasta que varias de las competencias compartidas y concurrentes se plasmen en distintas leyes sectoriales.

Por tanto, la Ley Marco tiene sin duda dos aéreas sustanciales de trabajo: por un lado, la interpretación de todas aquellas competencias ambiguas que necesitan ser desarrolladas; por otro, la precisión de la división y distribución de competencias que la Constitución señala, en vista de que muchos gobiernos pueden hacer lo mismo en una misma jurisdicción territorial. Estas resultan dos tareas impostergables para el avance del proceso autonómico.

Otro elemento importante radica en la necesidad de retornar, en la medida de lo posible, a lo sencillo. Es decir, la Ley Marco debería simplificar el modelo autonómico, hacerlo más llano, acorde a las capacidades de la institucionalidad estatal, en directa relación con las fortalezas y debilidades de las Entidades Territoriales Autónomas, dos de ellas en reciente formación: Autonomías Indígena Originario Campesinas y Autonomías Regionales.

Por último, como ya comentamos, las decisiones relativas a costeo competencial reflejarán probablemente una voluntad de iniciar el proceso, pero sin quemar etapas. Esta conclusión puede ser extrapolada al proceso competencial en su conjunto: la Ley Marco de Autonomías y Descentralización constituye una etapa, la primera y, sin duda, fundamental del camino hacia el pleno funcionamiento del régimen autonómico boliviano.

CAPÍTULO II

El marco sectorial del régimen autonómico

1. Introducción

La Constitución Política del Estado cuenta en su tercera parte, destinada a la Estructura y Organización Territorial del Estado, con una asignación competencial primaria que, como lo vimos en el capítulo anterior, distribuye un total de 199 competencias cuyas llaves de asignación son: privativa, exclusiva, concurrente y compartida.

Como se puede percibir en esta primera aproximación a la distribución competencial, existen muchas competencias que, por un lado, han quedado asignadas de forma ambigua o, por otro lado, no han sido asignadas constitucionalmente, lo cual puede implicar la necesidad de realizar una asignación competencial secundaria en la legislación del nivel central para el ejercicio efectivo de la prestación de bienes y servicios públicos.

En este capítulo se intenta esbozar algunas observaciones en torno a una serie de competencias en siete sectores clave para la implementación del régimen autonómico sobre los cuales la GTZ encargó los siguientes estudios sectoriales:⁶

- Educación y sectores sociales complementarios (Alcoba, 2009)
- Salud (Dorakis, 2009)
- Transporte (Giles y Navarro, 2009)
- Desarrollo económico sostenible (Velasco, 2009)
- Saneamiento básico (Zapata, 2009)
- Telecomunicaciones (Bustillo, 2009)
- Electricidad y gas natural por redes (Crespo, 2009)

6 Todos los estudios sectoriales que se mencionan en este capítulo, así como el *Informe final* elaborado por Finot (2009a), se encuentran en el CD adjunto a esta publicación.

2. Oportunidades y desafíos de la gestión sectorial en la asignación competencial

Con fines de intentar sistematizar y construir un documento didáctico, en cada sector se utiliza una tabla que identifica el tema en cuestión, la llave de asignación que se utiliza para la asignación de competencias en el mencionado tema y, finalmente, algunas observaciones que aclaran lo que implica la distribución competencial y, en otros casos, propone algunas opciones para su posterior legislación nacional o subnacional.⁷

2.1 Desarrollo económico sostenible

En el ámbito económico, la Constitución dispone que el Estado boliviano posee una economía plural que estaría compuesta por las siguientes formas de economía: estatal, privada, social-cooperativa y comunitaria; no obstante, es el Estado (a través del Gobierno) el que ejerce la dirección general del desarrollo económico, además de la administración de los recursos naturales.

A todo lo señalado se suma el respeto y garantía a la propiedad privada y la propiedad colectiva de la tierra. Se busca la industrialización de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible y en armonía con la naturaleza, además que es el mismo Estado el que interviene en toda la cadena productiva de los denominados sectores estratégicos (hidrocarburos, minerales, espectro electromagnético, recursos genéticos y biogenéticos, y fuentes de agua). Se manifiesta constitucionalmente el respeto por la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica. Finalmente, el Estado fomenta y promueve el área comunitaria.

Desde un punto de vista económico, la gestión autonómica deberá orientarse a la construcción de un marco institucional que estimule la competitividad y la productividad, esta última a través del desarrollo productivo.

A continuación se presentan aquellas competencias definidas en la Constitución en materia de desarrollo económico sostenible y, a partir de ello, se establecen algunos aportes para el debate sectorial del nuevo régimen autonómico.

7 Las reflexiones contenidas en las secciones de este capítulo constituyen una sistematización de los estudios sectoriales mencionados y del *Informe final* de la asignación competencial en los mismos, a cargo de Finot.

Subtema	Tipo de competencia en la CPE	Observaciones
Política económica	Competencia privativa del nivel central	Al igual que el <i>sistema financiero</i> , esta competencia está reservada al nivel central y en ella se darán todos los lineamientos para la actividad económica estatal.
Comercio, industria y servicios para la productividad y competitividad	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Significaría un traspaso de la concertación entre el sector público y aquellos sectores dedicados a actividades industriales y comerciales desde el nivel central hacia las autonomías departamentales, lo cual implica también la regulación y desregulación comercial, industrial y de la prestación de servicios, incluyendo los sistemas de almacenamiento y transporte de los productos industriales; el control y la supervisión de las organizaciones económicas dedicadas al comercio, la industria y los servicios; la promoción de la desconcentración de las relaciones de las organizaciones económicas con el gobierno central y la prestación de servicios públicos de apoyo a estas organizaciones. Sin embargo, dada la natural dispersión de las organizaciones económicas, sería esencial que las autonomías municipales y las AIOC contaran también con una competencia similar en lo que se refiere a unidades productivas de pequeña dimensión.
Desarrollo económico local	Competencia no asignada	Podría ser requerida por las autonomías municipales y AIOC debido a su utilidad para el desarrollo humano y promoción del empleo.
Pesas y medidas	Competencia privativa del nivel central	Es recomendable que las pesas y medidas sean unificadas en todo el territorio, lo que es posible, para los departamentos, a través de la competencia relativa al comercio, la industria y los servicios para el desarrollo y la competitividad y, en el caso de los municipios, a partir de la competencia destinada a la defensa de los consumidores y usuarios.
Tierra y régimen de la tierra	<i>La política general de tierras</i> es competencia privativa del nivel central y el <i>régimen de la tierra</i> es competencia exclusiva del nivel central	Existe una previsión para la concurrencia y la delegación de la ejecución de la competencia sobre el régimen de la tierra cuando se dispone que sea la ley la que determine facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías.
Registro de organizaciones económicas	Competencia no asignada	Debido a la inexistencia de asignación, esta competencia es exclusiva del nivel central; sin embargo, la delegación de este registro hacia las autonomías municipales podría apoyar la competitividad.
Promoción de la inversión privada	<i>La actividad promotora de la economía privada</i> es competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Como esta competencia implica la posibilidad de atraer inversión privada, es recomendable que ésta sea una competencia que pueda concurrir con las autonomías municipales e indígena originario campesinas.
Políticas de defensa de consumidores y usuarios	Competencia exclusiva de las autonomías municipales	La legislación subnacional deberá basarse en aquellas normas sobre política económica, así como de pesas y medidas; sin embargo, con el fin de contar con administraciones adecuadas en todo el territorio, se recomienda la promoción de mancomunidades públicas para el ejercicio de esta competencia en los municipios menos poblados.

Políticas de desarrollo productivo	Competencia exclusiva del nivel central; a su vez, el <i>desarrollo de su vocación productiva</i> es competencia exclusiva de las AIOC	Ya que el desarrollo productivo es esencial para la mejora de la calidad de vida de las personas, esta competencia estaría implícita en aquella que hace referencia a la planificación y promoción del desarrollo humano, que sería de exclusividad tanto de departamentos como de municipios; por lo tanto, se recomienda que la Ley Marco defina los alcances de estas competencias que se refieren implícita o explícitamente al desarrollo productivo.
Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Esta competencia debería referirse a servicios tales como información, capacitación, asistencia técnica, preinversión y promoción; sin embargo, dada la dispersión y diversa dimensión de las organizaciones económicas, un ejercicio más provechoso de la misma estaría dado por la concurrencia entre las distintas formas de gobierno autónomo, según el ámbito de su funcionamiento.
Proyectos de infraestructura de apoyo a la producción	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales y autonomías municipales	Esta competencia debería hacer referencia a la infraestructura destinada al uso exclusivo del apoyo a la producción, diferenciándola, por ejemplo, de la infraestructura de transportes y servicios básicos.
Minerales	Competencia exclusiva del nivel central	La legislación de este nivel debe incluir normas básicas sobre los procesos y sistemas de explotación e industrialización, seguridad industrial y salud ocupacional; impacto ambiental, disposición de desechos y recuperación de aguas y tierras perturbadas por procesos extractivos o transformación, además de los requisitos para la concesión. Se recomienda la delegación e incluso la concurrencia con los departamentos para explotaciones menores.
Áridos y agregados	Competencia exclusiva de las AIOC y de las autonomías municipales	La Ley Marco deberá definir las normas generales bajo las cuales se hará efectiva la coordinación entre AIOC y autonomías municipales.
Hidrocarburos	Competencia privativa del nivel central	A pesar de ser una competencia de carácter privativo, la CPE dispone que las autonomías departamentales y municipales tienen como competencia exclusiva su participación en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos, en asociación con entidades nacionales.
Control socioambiental de actividades hidrocarburiíferas y mineras	Competencia concurrente de las AIOC	Al tener esta competencia un carácter exclusivo para las AIOC dentro de sus jurisdicciones, en el resto del país será una competencia exclusiva del nivel central, pudiéndose solicitar la concurrencia con las otras ETA.
Gestión y administración de recursos naturales renovables	Competencia exclusiva de las AIOC	Esta competencia tendrá exclusividad de las AIOC en sus ámbitos de jurisdicción; en cuanto a las otras autonomías, los regímenes de gestión y administración están definidos según el tipo de recursos (lo que se verá en los siguientes puntos).

Recursos genéticos y biogénéticos	Competencia exclusiva del nivel central	El desarrollo de este tipo de recursos es aún muy escaso en Bolivia, sin embargo, tiene gran potencial por la biodiversidad del territorio; por ello, se recomienda la transferencia de su ejecución a las ETA, a fin de incentivar el mencionado desarrollo.
Fuentes de agua y recursos hídricos	Competencia exclusiva del nivel central, además de tener concurrencia con las AIOC	Tanto a la autonomía departamental como municipal sólo les es asignada la <i>promoción y administración de proyectos hidráulicos</i> ; sin embargo, dada la diversidad territorial de estos recursos y su importancia para el desarrollo económico, se recomienda la concurrencia (según ámbitos técnicos) también para las otras ETA.
Recursos forestales	<i>La política forestal y el régimen de recursos forestales</i> son competencias exclusivas del nivel central y la <i>conservación de los recursos forestales</i> es competencia concurrente con las ETA	Se recomienda facilitar la concurrencia también sobre el aprovechamiento de los recursos forestales, a fin de que éste pueda ser incluido en los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos, sobre todo donde la actividad forestal es una de las principales actividades económicas.
Suelos y cuencas	El <i>régimen general de suelos</i> es competencia exclusiva del nivel central y tanto <i>la conservación como la protección de cuencas</i> son una competencia concurrente con las ETA	Dadas las características geográficas de estos recursos, la legislación deberá definir claramente los ámbitos de cada ETA para que éstas elaboren su respectiva reglamentación.
Preservación y conservación de los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos	Competencia exclusiva de las autonomías municipales	La respectiva legislación municipal deberá basarse en lo definido en la legislación del nivel central al respecto y las autonomías de mayor ámbito.
Biodiversidad y medio ambiente	El <i>régimen general de biodiversidad y medio ambiente</i> es competencia exclusiva del nivel central y la <i>biodiversidad</i> es competencia concurrente de las AIOC.	La definición de ámbitos entre las distintas formas de gobierno deberá ser objeto de una ley especial, bajo el principio de correspondencia.
Preservación del medio ambiente	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	Esta competencia implicaría medir y controlar los pasivos ambientales emergentes de las actividades propias del desarrollo. En los casos medioambientales es particularmente importante aplicar el principio de correspondencia, es decir, las licencias ambientales deberían ser otorgadas por el gobierno autónomo correspondiente al ámbito de riesgo de alteración del medio ambiente.
Preservación del hábitat y el paisaje	Competencia exclusiva de las AIOC	Esta competencia hace referencia a la posibilidad que tienen las AIOC para preservar el hábitat conforme a sus propios valores; sin embargo, debido a que no fue asignada en los demás casos, podría ser requerida por las otras ETA.
Áreas protegidas	Competencia exclusiva del nivel central, de las autonomías municipales y de las AIOC	Las autonomías departamentales podrían requerir esta competencia para áreas que se encuentren dentro de su jurisdicción y sean de particular interés para el patrimonio natural a su cargo.

Control y administración agraria y catastro rural	Competencia exclusiva del nivel central	Las distintas formas de gobierno autónomo deberían participar en la ejecución de esta competencia a partir de la delegación de la misma.
Agricultura, ganadería, caza y pesca	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	La CPE señala la posibilidad de las AIOC para promover y fomentar la agricultura y la ganadería, aprovechando sus conocimientos ancestrales; por lo tanto, dada la diversidad en esta materia, la legislación central al respecto debería dejar un amplio margen para la actuación de las ETA.
Sanidad e inocuidad agropecuaria	La <i>sanidad agropecuaria</i> es competencia exclusiva del nivel central y la <i>prestación de servicios agropecuarios</i> es competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Las autonomías departamentales deberán desarrollar una institucionalidad agropecuaria especializada en función de su territorio; por ello, será conveniente tanto la conformación de organismos interdepartamentales para la investigación, como la delegación del control de estas normas hacia las autonomías municipales y las AIOC.
Riego	Los <i>sistemas de riego y microrriego</i> son competencia concurrente de las AIOC; <i>los sistemas de microrriego</i> son competencia exclusiva de las autonomías municipales, y el <i>mantenimiento y administración de estos sistemas</i> son competencia exclusiva de las autonomías municipales y de las AIOC	En la temática de gestión de riego se debería incluir la gestión comunitaria de tales sistemas, se encuentren o no éstos al interior de la jurisdicción de las AIOC. Al no estar asignada la competencia <i>sistemas de riego</i> fuera del ámbito de las AIOC, se convierte en competencia exclusiva del nivel central, por lo tanto, la Ley Marco debería propiciar su transferencia a las otras ETA conforme a su ámbito de acción.
Políticas de turismo	Las <i>políticas generales de turismo</i> son competencia exclusiva del nivel central y la <i>definición y ejecución de políticas de turismo dentro de sus ámbitos</i> son competencia exclusiva de todas las ETA	En este caso, la delimitación de competencias debe ser definida por ley siguiendo los principios de correspondencia y subsidiariedad, sin embargo, será particularmente importante la articulación de dichas políticas a través de un sistema de planificación, a fin de hacerlas viables en cuanto a inversión se refiere.

2.2 Educación, salud y sectores sociales complementarios

La gestión social y cultural debe orientarse al logro de ciertos objetivos específicos, que tome en cuenta un enfoque de interacción sinérgica en el que lo sectorial esté subordinado a lo territorial; espacio en el que los gobiernos autónomos deberán articular la ejecución de las políticas del nivel central con el ejercicio de sus propias competencias exclusivas, concurrentes y compartidas.

Subtema	Tipo de competencia en la CPE	Observaciones
Políticas del sistema de educación y salud	Competencia exclusiva del nivel central, aunque las AIOC tendrán competencia concurrente en materia de salud. La <i>gestión de los sistemas de educación y salud</i> es competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	El hecho de que la CPE garantice el derecho de todas las personas a recibir gratuitamente servicios de salud y educación implica que el Estado debería garantizar ello con base en un mínimo de prestaciones de igual calidad a todos los habitantes, sin importar el lugar de su residencia. Sin embargo, esta legislación del nivel central deberá ser lo suficientemente amplia para que las distintas formas de gobierno autónomo puedan incorporar, a través de su reglamentación, diferencias sobre el contenido de estos servicios. Por otro lado, una vez establecidos estos pisos mínimos, es importante que las ETA puedan prestar servicios gratuitos por encima de dichos límites.
Gestión del sistema de salud y educación	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	Para una gestión eficiente de ambos sistemas, los ministerios correspondientes podrían coordinar junto con los gobiernos autónomos una especie de regionalización sectorial. Por otro lado, la legislación debe definir claramente responsabilidades como la fiscalización, el control en el cumplimiento de normas y políticas, y la evaluación de la gestión, cumpliendo así también con el mandato de la eficiencia técnica.
Vivienda y vivienda social	Las <i>políticas generales de vivienda</i> son competencia exclusiva del nivel central; y <i>vivienda y vivienda social</i> son competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	En este caso, la concurrencia será particularmente pertinente con las autonomías municipales y AIOC, pero la participación de las autonomías departamentales en lo que se refiere a áreas rurales debe ser relevante. Es importante, por lo tanto, que la legislación del nivel central deje amplios márgenes para que las ETA puedan, por un lado, utilizar la reglamentación para adecuar las políticas a sus características territoriales y, por otro lado, promover procesos de mancomunización, especialmente con municipios de menor densidad poblacional y con características territoriales similares.
Políticas y proyectos para la niñez, la adolescencia, el adulto mayor y los discapacitados	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales y las autonomías municipales	Así como las políticas redistributivas destinadas a estos grupos deben ser una competencia del nivel central, es recomendable que su ejecución sea delegada a los municipios.
Equidad de género	Competencia no asignada	Constituye una competencia exclusiva del nivel central, pero sería conveniente su concurrencia o delegación hacia las ETA.
Seguridad social	Competencia exclusiva del nivel central	

2.3 Transporte

El transporte constituye un elemento fundamental para la gestión pública, así como para mejorar la competitividad y acelerar los logros en la gestión social, en especial en materia de educación y salud. Por ello, cuando se emprenden procesos de planificación territorial, la temática del transporte debe ser posterior a la definición de objetivos en los diversos sectores, así como debe responder a los

planes de ordenamiento territorial y uso de suelos, derivados de las estrategias definidas.

En la planificación del transporte se debe considerar también la articulación de todas las modalidades posibles de la misma en cada territorio: vial, ferroviario, aéreo, fluvial y lacustre; todo ello con un enfoque técnico-territorial.

Subtema	Tipo de competencia en la CPE	Observaciones
Normas técnicas de carácter general y criterios para definir ámbitos	Competencia no asignada	Esta competencia debe comprender, al menos, los siguientes elementos: 1) normas técnicas generales de cada modalidad para la construcción de infraestructura y operación de los sistemas; 2) criterios para definir cuándo esta materia es competencia departamental, municipal o IOC; siguiendo el principio de subsidiariedad. Parece recomendable delegar a las autonomías departamentales el control del cumplimiento de las normas técnicas por parte de las otras ETA, a fin de no duplicar administraciones.
Transporte en todas sus modalidades	Competencia exclusiva del nivel central, cuando abarque más de un departamento; el <i>transporte inter-provincial</i> es competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Se entiende que la normativa complementaria, las políticas, la planificación, la infraestructura básica, su mantenimiento y el control de cumplimiento de normas sobre transporte interprovincial estarán a cargo de los gobiernos departamentales. La articulación de los sistemas de transporte sería posible en la medida en que se siga cierta secuencia que vaya del ámbito más amplio hasta aquel más restringido.
Carreteras y caminos	Las <i>carreteras de la vía fundamental</i> son competencia exclusiva del nivel central y, en sus jurisdicciones, también las autonomías departamentales y municipales tienen como competencia exclusiva <i>la construcción de carreteras</i> y, en el caso de las AIOC, su competencia es concurrente	Como en otros casos, es importante que el tema de carreteras tome en cuenta una definición clara de los ámbitos y responsabilidades para cada una de las formas de gobierno autónomo, así como la coordinación intergubernamental entre éstas; todo ello en el marco de los respectivos procesos de planificación.
Líneas férreas y ferrocarriles	La <i>construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la red fundamental</i> son competencia exclusiva del nivel central y las autonomías departamentales tienen igual competencia exclusiva dentro de sus ámbitos	Esta competencia muestra la necesidad de coordinación y concurrencia entre el nivel central y las autonomías departamentales en todo el proceso de transporte férreo, es decir, desde la construcción de infraestructura hasta su administración.
Espacio, tránsito y tráfico aéreos, aeropuertos	El <i>espacio aéreo, tránsito aéreo, aeropuertos internacionales y tráfico interdepartamental</i> son competencia privativa del nivel central y la <i>construcción, mantenimiento y administración de otros aeropuertos</i> son competencia de las autonomías departamentales	Esta competencia supone nuevamente la concertación y coordinación entre el nivel central y las autonomías departamentales, ya que todas las actividades que trasciendan divisiones político-administrativas departamentales serán operadas desde el nivel central, pero éste deberá coordinar acciones en aquellos casos en los que sus actividades también estén contempladas al interior de los departamentos, como podría ser el caso de la operación de aeropuertos internacionales.

Administración de puertos fluviales	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	El hecho de que esta competencia sea concurrente implica que las facultades de reglamentación y ejecución podrían ser competencia de las autonomías departamentales, municipales e IOC; por lo tanto, el ministerio del sector debería proponer los criterios para definir los casos en los cuales estas facultades sean asumidas por cada forma de gobierno autónomo. Sin embargo, se recomienda propiciar la mancomunización en aquellos casos donde las características territoriales son similares y contiguas, con el fin de aprovechar las denominadas economías de escala.
Administración de puertos lacustres	Competencia no asignada	A pesar de que esta competencia puede ser asumida como exclusiva del nivel central, podría ser transferida como concurrente, muy similar a lo propuesto para los puertos fluviales.

2.4 Servicios básicos (energía, telecomunicaciones y saneamiento básico)

La gestión de los servicios básicos constituye una de las acciones más importantes en el marco de la gestión pública en general, pues estos servicios, como bien lo denomina su calificativo, son básicos y, por tanto, vitales para alcanzar algunos objetivos para la mejora de la calidad de vida de las personas. Sin embargo, en los procesos de planificación, estos servicios suelen estar subordinados a los objetivos económicos, sociales y culturales.

Según lo establecido en la Constitución, toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos y es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de estos servicios a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias y, en los casos de electricidad, gas domiciliario y telecomunicaciones, el servicio prestado puede estar regido bajo contratos con empresas privadas.

Según Iván Finot (2009a), los procesos de control y fiscalización de la provisión de estos servicios básicos deberían ser ejercidos por: a) el gobierno central en el caso de proveedores públicos y no públicos a nivel central, y proveedores públicos a nivel departamental; b) por el gobierno departamental en el caso de proveedores públicos en los niveles municipal e indígena originario campesino (IOC) y proveedores no públicos departamentales; c) por los gobiernos municipales e indígena originario campesinos en el caso de proveedores no públicos en sus respectivas jurisdicciones.

Subtema	Tipo de competencia en la CPE	Observaciones
Políticas y provisión de servicios básicos	Las <i>políticas</i> son competencia exclusiva del nivel central y la <i>provisión</i> de estos servicios es competencia exclusiva municipal	En lo referente a las <i>políticas</i> , el nivel central deberá definir: la problemática a resolver, el marco institucional central, los objetivos y estrategias, los indicadores para definir avances, la política tarifaria para las instancias operadoras de servicios básicos y los medios financieros a utilizar para el logro de objetivos. Para evitar conflictos y, a su vez, aprovechar los recursos humanos con los que disponen algunos departamentos, se podría avanzar en la delegación hacia las autonomías departamentales, las funciones de regulación, asistencia técnica, capacitación, control de normas y fiscalización de las empresas proveedoras de servicios públicos en los municipios y las empresas no públicas en los departamentos, así como los gobiernos municipales podrían regular y fiscalizar las empresas no públicas situadas en sus ámbitos territoriales.
Tarifas por prestación de servicios básicos	Las <i>tarifas por provisión de servicios básicos</i> deberán ser aprobadas por las autonomías municipales	En primer lugar, sería conveniente que la legislación diferencie claramente entre tasas por servicios prestados por los gobiernos autónomos y tarifas referidas a la prestación de servicios a cargo de empresas o entidades descentralizadas administrativamente. En segundo lugar, es importante aclarar que esta competencia municipal sólo alcanza su jurisdicción y, por tanto, lo que esté más allá de los límites municipales corresponderá al nivel central.
Política energética	Competencia no asignada	Al ser ésta una competencia importante para el mejoramiento de los ingresos, sería conveniente inducir un proceso de concurrencia para que las distintas formas de gobierno autónomo puedan incluir la temática en sus respectivos procesos de planificación.
Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado	Competencia exclusiva del nivel central	En el caso de esta competencia, las funciones del nivel central, además de la elaboración de las políticas y normas generales serían aquellas relacionadas con la planificación, el despacho, la distribución mayorista, el control del cumplimiento normativo y la fiscalización de todo el ciclo energético. Sin embargo, como en otros casos, se recomienda la concurrencia en el ejercicio de esta competencia para que los gobiernos autónomos incluyan la provisión de energía eléctrica en sus respectivas planificaciones.
Electrificación en sistemas aislados	Competencia exclusiva de las AIOC	El hecho de que esta competencia no esté asignada para otras jurisdicciones la convierte en una competencia exclusiva del nivel central, sin embargo, se recomienda que pueda ser determinada como concurrente conforme a las distintas jurisdicciones territoriales autónomas.
Electrificación urbana	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	En este caso, la concurrencia debería entenderse, en lo fundamental, como un proceso de coordinación entre el nivel central y las autonomías municipales, ya sea que éstos estén solos o mancomunados.
Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales	Para el caso de esta competencia, hay que tomar en cuenta que existen sistemas de energía aislados que no trascienden límites municipales, por tanto, en estos casos, la CPE estaría asignando competencias exclusivas departamentales también en proyectos de ámbito municipal; por ello, la Ley Marco debería solucionar estos casos a través de la posibilidad de concurrencia entre autonomías departamentales y municipales.

Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía	Competencia exclusiva de las autonomías departamentales y municipales	La única salvedad dispuesta en el texto constitucional para esta competencia y que, por razones lógicas, debe ser tomada en cuenta, es la preservación de la seguridad alimentaria.
Proyectos de electrificación rural	Las <i>políticas energéticas</i> son competencia exclusiva del nivel central	A pesar de que esta competencia haya sido asignada en exclusividad al nivel central, podría ser beneficioso promover su concurrencia con los otros gobiernos autónomos, principalmente los departamentales, que podrían elaborar proyectos estratégicos en torno a la misma.
Régimen general y servicios de telecomunicaciones	El <i>régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones</i> es competencia exclusiva del nivel central, pero la <i>prestación</i> de estos servicios es competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	La descentralización de la legislación y reglamentación en materia de telecomunicaciones representa una innovación en comparación a la experiencia internacional. Dado que los operadores despliegan redes en todo el territorio y proveen servicios que no están restringidos a una sola circunscripción, la legislación a cargo del nivel central debería cubrir todo este ámbito y referirse también a la reglamentación de estos servicios; mientras la reglamentación de los gobiernos autónomos debería comprender proyectos que se circunscriban a sus respectivas jurisdicciones; todo ello sin olvidar que en el caso de las AIOC, éstas pueden crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.
Espectro y frecuencias electromagnéticas	El <i>espectro electromagnético</i> es competencia exclusiva del nivel central y la <i>asignación de frecuencias</i> es competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	La legislación del nivel central debería establecer: a) el plan nacional de frecuencias; b) la normativa general (tanto técnica como la referida a licitaciones y fiscalización); c) el reglamento para el uso de todas las frecuencias que no fueran asignadas a jurisdicciones autónomas. Por lo tanto, las ETA reglamentarían y ejecutarían sólo aquello que haga referencia a sus respectivas jurisdicciones.
Saneamiento básico	Las <i>políticas generales</i> son competencia exclusiva del nivel central, y la <i>gestión y organización de la provisión</i> es competencia exclusiva de las autonomías municipales	En materia de saneamiento básico, cuando se trata de áreas conurbadas es importante estimular la mancomunización municipal, pero cuando la provisión de estos servicios es en áreas rurales se suele requerir de soluciones locales, incluidas, por ejemplo, la purificación del agua <i>in situ</i> , así como la construcción de letrinas para familias. Por otro lado, la participación de las autonomías departamentales será importante en lo referido a la provisión de agua potable, alcantarillado y tratamiento de residuos sólidos, a lo que podría añadirse la administración de mecanismos de financiamiento.
Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos	Competencia exclusiva de las autonomías municipales	Esta competencia implica que los gobiernos municipales deberán incorporar en su legislación y reglamentación todo lo previsto en leyes nacionales, en especial aquello que está referido a la competencia denominada como <i>residuos industriales y tóxicos</i> , que es competencia concurrente entre el nivel central y las ETA.
Proyectos de agua potable y tratamiento de residuos sólidos	Competencia concurrente entre el nivel central y las ETA	Debido a que agua potable hace referencia a un derecho fundamental al cual toda persona debería tener acceso, la legislación del nivel central debería dejar un amplio espacio para la reglamentación del las ETA. Por lo tanto, la competencia correspondería principalmente a las autonomías municipales y las AIOC, en las que la participación de las autonomías departamentales estaría condicionada para aquellos casos en los que los proyectos trascendieran los límites municipales.

3. Conclusiones

Como se puede percibir, muchas de las competencias han recibido una asignación un tanto ambigua en la Constitución o, como sucede en otros casos, muchas de las competencias no fueron asignadas constitucionalmente.

Este hecho obliga a analizar, desde un punto de vista técnico, cuáles fueron las formas de asignación de las competencias en siete sectores que se creen son claves para el desarrollo autonómico, a saber: educación y sectores sociales complementarios, salud, transporte, desarrollo económico sostenible, saneamiento básico, telecomunicaciones, electricidad y gas natural por redes.

Se decidió ingresar al análisis competencial de estos sectores pues, al contrario de lo que se suele plantear en muchas ocasiones, es necesario ver a la autonomía no como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio para alcanzar otros objetivos mucho más importantes, como lo es otorgar una mejor calidad de vida de las personas, lo cual puede hacerse realidad a través de una mejor gestión de la provisión de bienes y servicios públicos.

Como se pudo apreciar en los análisis sectoriales, existen muchas competencias que están dispuestas a la gestión del nivel central, sin embargo, existen otras que serán provistas a través de la gestión subnacional, por lo tanto, se puede concluir que la asignación primaria constitucional deberá ser clarificada en la Ley Marco, teniendo en cuenta que muchas de las competencias podrán ser descentralizadas a las Entidades Territoriales Autónomas pues, tal cual plantea la teoría, la provisión de bienes y servicios públicos podrá ser más eficiente mientras más cerca esté de la población porque se podrán captar con mayor precisión las demandas geográficamente diferenciadas.

CAPÍTULO III

El sistema legislativo emergente

1. Introducción

La posesión de las nuevas autoridades de los ejecutivos y legislativos (fines de mayo de 2010) en los gobiernos autónomos es, sin duda, un hecho histórico porque marca el inicio formal del Estado autonómico boliviano. Hasta ahora, y después de la promulgación de la Constitución Política del Estado (CPE) en febrero de 2009, la preocupación y discusión principales de los agentes políticos han estado centradas principalmente en la nueva organización y estructura territorial del Estado y, por consiguiente, en las implicaciones que de ésta emanan en la conformación de los nuevos gobiernos autonómicos.

En este contexto, es natural que Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) concite la atención del gobierno central y de los gobiernos autonómicos, toda vez que la futura norma regulará aspectos importantes de este proceso, como son los procedimientos para la elaboración de los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas, así como la transferencia y delegación competencial, además de establecer el régimen económico financiero que hará viable esta labor.

Sin embargo, una vez aprobada la Ley Marco, el camino que queda hacia adelante tiene muchos desafíos en el diseño y construcción del nuevo Estado, pues abarca a todos y cada uno de sus cuatro órganos con sus respectivas cuotas de poder y autonomía en su funcionamiento. Esta forma de organización del Estado, de pesos y contrapesos, que ya está vigente en todos los niveles autonómicos, es la expresión básica de la democracia, que traduce la estabilidad del Estado a través del equilibrio de poderes.

Tal vez de manera menos evidente, se está dando en la actualidad una de las transformaciones más importantes del Estado a través del Órgano Legislativo, cuya expresión más visible ha sido la elección, por voto directo, de los ciudadanos/as y

posesión de cientos de asambleístas/concejales a nivel departamental, regional y municipal. A través de este hito, el nuevo Estado autonómico da paso a la *descentralización de la función legislativa en el ámbito subnacional, dejando atrás, definitivamente, el monopolio de la legislación a nivel central*. La característica e importancia de este órgano en democracia es precisamente que contiene la expresión concreta de la representación del pueblo y el espacio idóneo para la deliberación, cuya función principal se traducirá en el tratamiento de leyes que normarán hacia adelante la organización y funcionamiento del nuevo Estado.

Desde esta perspectiva, habría que preguntarse: ¿qué papel deberían jugar y qué rol quieren desempeñar las asambleas legislativas en la nueva configuración del nuevo Estado autonómico? ¿Qué condiciones requiere el nuevo sistema legislativo para funcionar? Si bien la futura Ley Marco establecerá con mayor precisión el alcance en el ejercicio de las competencias, ¿cómo podrá ser posible la compatibilización de estas competencias en los diferentes niveles autonómicos? ¿Qué implicaciones de armonización normativa requiere el proceso?

Lamentablemente, hasta el momento no se ha prestado la debida atención al rol del Legislativo en el proceso autonómico, es más, son muy pocas las reflexiones realizadas desde la propia Asamblea Legislativa Plurinacional, única instancia con experiencia en la labor legislativa en el país. En este sentido, el presente ensayo enfocará la atención en los desafíos del nuevo sistema legislativo en el marco del nuevo Estado autonómico, las implicaciones sobre el desarrollo legislativo y las necesidades emergentes de este proceso de transformación estatal.

Habrà que aclarar, sin embargo, que estas reflexiones no buscan el desarrollo de soluciones, sino más bien pretenden aportar –a través de comparaciones de otras experiencias, preguntas y dudas en muchos casos– elementos para la reflexión y tal vez algunos criterios para el desarrollo de la nueva legislación y la construcción de la nueva institucionalidad legislativa.

2. El sistema legislativo en el nuevo marco constitucional

La diferencia más importante entre la anterior Constitución y la actual está en la definición de un *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario con descentralización y autonomías* (Art. 1 CPE). Según la Constitución, la autonomía implica la elección directa de las autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos en el ámbito de la jurisdicción y competencias y atribuciones propias de cada gobierno autónomo (Art. 272).

A su vez, el Estado organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral (CPE, Art. 12), cuyos princi-

pios en su accionar se fundamentan en la *independencia, separación, coordinación y cooperación* entre éstos. La Constitución también define que la soberanía reside en el pueblo boliviano y se ejerce de forma directa y delegada (Art. 7).

La tercera parte de la Constitución (Art. 269-305), dedicada a la estructura y organización territorial del Estado, establece que las Entidades Territoriales Autónomas *tienen igual rango constitucional y no se encuentran subordinadas entre sí*; además define cuatro diferentes tipos de autonomías (departamental, regional, municipal, Indígena Originario Campesina (IOC). También dedica buena parte de su articulado a la composición de las asambleas legislativas en cada nivel, los criterios para la selección de sus miembros y el alcance de su labor estableciendo para éstas las facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el ámbito de sus propias competencias.

No podría entenderse el alcance de la labor del Órgano Legislativo sin que el texto constitucional defina previamente las competencias que tienen las entidades territoriales autónomas. Es así que, en el capítulo octavo, a partir del artículo 297 de la Constitución, se encuentran la enunciación de las competencias y su respectiva distribución a nivel central y de las entidades territoriales autónomas. Los tipos de competencias han sido clasificadas en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas que dan paso, a través de la transferencia y delegación competencial que establecerá la Ley Marco, a la regulación de una compleja distribución territorial de las mismas que tendrá, sin duda, implicaciones en la articulación del sistema legislativo y el desarrollo de leyes en el Estado autonómico.

De estos preceptos constitucionales se pueden derivar de manera general varios elementos que hacen al Estado autonómico y del nuevo sistema legislativo vigente en el país. En primer lugar, en el caso boliviano, a diferencia del caso español en el que los estatutos derivan de un tratamiento como ley en las Cortes Generales⁸ (vale decir del Legislativo Nacional), no podría entenderse a las autonomías como un poder limitado al ámbito político y/o del ejercicio de las competencias, sino que contiene elementos de soberanía y asigna un rol importante a las órganos legislativos de las entidades territoriales autónomas en la elaboración participativa de los proyectos de estatutos o cartas orgánicas. Es así que la Constitución establece en el Art. 275 que estas normas básicas deberán ser aprobadas por dos tercios del total de los miembros del Órgano Legislativo autonómico, estableciendo para ello, como único requisito para su vigencia, el control de constitucionalidad.

8 En la Constitución española (CE) se establece la iniciativa autonómica a las diputaciones o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios de cada provincia o isla (Art. 143,2). A su vez, son las Cortes Generales las que autorizan la constitución de una comunidad autónoma a través de una ley (Art. 146).

En segundo lugar, estamos ante un complejo esquema del nuevo *sistema legislativo* compuesto por una Asamblea Legislativa Plurinacional (antes Congreso Nacional), una Asamblea Regional (en la Región del Chaco), nueve asambleas departamentales, 326 concejos municipales y 11 autonomías Indígena Originario Campesinas de base municipal.⁹

Nótese, sin embargo, que a diferencia de las demás instancias legislativas, la Asamblea Regional no cuenta con la facultad legislativa, sino con la normativa-administrativa, quedando intactas las otras dos facultades de deliberación y fiscalización. En el caso de las autonomías indígenas, la Constitución no hace referencia expresa a un ente legislativo, pero establece que su gobierno “se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en los estatutos y en sujeción a la Constitución y a la ley” (CPE, Art. 296). Esta disposición permite deducir que, según sus normas y procedimientos propios, los pueblos podrán definir sus propias asambleas (legislativas), aunque no queda excluida la posibilidad de que puedan adoptar estructuras legislativas unicamarales muy parecidas a las de los municipios o departamentos.

Ante esta compleja organización del Estado, que implicará la existencia de una multiplicidad de instancias legislativas autonómicas, habrá que considerar las diferencias que tendría cada una de éstas en el ejercicio de sus facultades y competencias, además de reflexionar cómo influirán en la labor legislativa de unas y otras, toda vez que no existe una gradación jerárquica expresa que establezca un orden preestablecido.¹⁰

Al respecto, queda la duda: ¿cómo se manejará la producción legislativa de todas estas instancias? Un dato interesante es aquel proporcionado por Roberto Ruiz Bass Werner,¹¹ quien hizo un cálculo aproximado de la probable producción legislativa mensual que alcanzaría al menos 1.062 leyes en todo el sistema legislativo. Esta producción mensual multiplicada por 12 meses alcanzaría, a su vez, a 12.744 leyes al año. Asimismo, y siguiendo la línea del proceso de producción legislativa, hace mención que cada ley debe ser contrastada al menos con la Constitución Política del Estado, el Estatuto Autonómico y la Ley Marco, lo que deriva en una ardua labor del Legislativo para la aprobación de leyes.¹²

9 Según los resultados del referéndum del 6 de diciembre de 2009, son 11 municipios los que accedieron a las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), que sumadas a los 326 municipios existentes hacen el total de 337.

10 Más adelante, este punto será tratado con mayor detalle bajo el título de jerarquía normativa.

11 Según R. Ruiz, el cálculo de la producción legislativa supone un promedio de tres leyes al mes en cada nivel y multiplicado por el número de asambleas legislativas con facultad legislativa que componen el sistema legislativo (ALP=1, asambleas departamentales=9, concejos municipales=334 y al menos 10 AIOC).

12 Una posible atenuante de esta emergencia legislativa está justamente en que el ejercicio de las competencias será gradual, tal cual lo establece el Art. 78 del Anteproyecto de Ley Marco,

Ante la magnitud del trabajo que se viene hacia adelante, propone pensar en un sistema de información que apoye el desarrollo legislativo. Reconociendo esta necesidad, ¿qué instancia del Estado debería asumir el rol de generador de información para un desarrollo legislativo armónico? Ruiz B.W. identifica al Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD)¹³ como la instancia que pueda brindar este servicio, sin embargo, muchas voces han expresado también su preocupación en torno a su independencia. En todo caso, ¿podría asumir una instancia del Ejecutivo un tema que le compete al Órgano Legislativo? ¿Qué otras formas opcionales de coordinación y cooperación podrían darse entre el Legislativo y el Ejecutivo del nivel central y entre los niveles autonómicos?

En tercer lugar, es posible que debido a esta complejidad del sistema legislativo¹⁴ se tenga que enfrentar en el país un problema de “coherencia normativa”¹⁵ debido a posibles contradicciones entre normas de distintos niveles, pero también debido a la falta de ley(es) que prevean principios, procedimientos y contenidos de técnica legislativa mínimos que permitan una armonización y articulación normativa básica. Al respecto, en las contribuciones realizadas para iniciar las reflexiones sobre esta temática,¹⁶ se alertó que el nuevo sistema legislativo, en el tránsito de un Estado simple a uno compuesto, provocaría riesgos de dispersión legislativa, que sumados a “las notables carencias del Legislativo (en realidad, ha obedecido siempre a la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo casi sin excepciones), es ilusorio pensar que los órganos subnacionales podrán dotarse inmediatamente de destrezas legislativas suficientes para ejercer las materias que la Constitución les asigna” (Mendieta, 2009).

Tal como se había señalado, la transferencia y delegación competencial que establecerá la futura Ley Marco y la regulación de una compleja distribución territorial de éstas tendrá, sin duda, implicaciones en la articulación del sistema legislativo emergente y el desarrollo de leyes en el nuevo Estado autonómico.

a excepción de las competencias exclusivas que directamente serán ejercidas por los gobiernos autónomos departamentales (Art. 6 de la Ley Transitoria para el Funcionamiento de los Gobiernos Autónomos y de la autonomía regional del Chaco tarijeño).

- 13 SEAD (Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización), establecido en el Art. 112 y ss. del Anteproyecto de Ley Marco del Ministerio de Autonomía, julio de 2009. Las críticas más importantes son que se cuestionaría la independencia técnica de este servicio y el posible solapamiento entre la labor del Ejecutivo y el Legislativo.
- 14 Esta complejidad, como dijimos anteriormente, se deriva del importante número de instancias legislativas con escasa y en otros casos nula experiencia legislativa (por ejemplo, los Departamentos), las múltiples competencias que deben legislar y la falta de procedimientos legislativos comunes que ayuden a la labor de los legislativos.
- 15 La coherencia normativa supone que en el ordenamiento jurídico no existen normas incompatibles entre sí.
- 16 Eventos promovidos por la cooperación internacional (GTZ e IDEA Internacional) entre septiembre y diciembre de 2010.

Tanto el Anteproyecto de Ley Marco como la propia Ley Transitoria para el Funcionamiento de los Gobiernos Autónomos¹⁷ han incorporado un artículo que intentaría armonizar la futura legislación subnacional. Esto deriva en una responsabilidad grande para la Asamblea Legislativa Plurinacional en la definición de leyes de armonización que tendrán sus efectos una vez que existan contradicciones insalvables en la legislación subnacional, que de hecho se traducirán en conflictos y sobrecarga de consultas al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Identificados los posibles conflictos en el ejercicio de las competencias, ¿es posible pensar en mecanismos de control constitucional ex ante, además del Tribunal Constitucional, que minimicen el riesgo de conflictos? En el entendido de que la autonomía significa también responsabilidad de los gobiernos autónomos en sus decisiones, ¿habría la posibilidad técnica y política de constituir instancias opcionales de resolución de conflictos inter pares?, considerando sobre todo los problemas que puedan suscitarse en el caso de que asuman competencias que pertenecían a otra entidad territorial (por ejemplo, de autonomías municipales a indígenas y de autonomías departamentales a regionales).

Muchos puntos de esta problemática, desafíos y cuestionamientos son difíciles de abordarlos de manera general, por lo que a continuación se desarrollarán con mayores precisiones algunas de ellas y, a su vez, se esbozarán vías de abordaje expresadas en los espacios de reflexión sobre el sistema legislativo, experiencias previas del PADEP/GTZ con contrapartes en el ámbito legislativo y documentos de consultorías encargados hasta la fecha.

3. Desafíos del sistema legislativo y opciones de abordaje

3.1 Distribución territorial de competencias

Según lo dispuesto en el texto constitucional, el ejercicio de las competencias conferidas al nivel central y de las entidades territoriales autónomas será, de hecho, diferenciado por los tipos de competencias definidos y las facultades (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) que cada gobierno autónómico tiene y puede transferir o delegar. Es así que encontraremos que a nivel central y de los legislativos subnacionales, según el tipo de competencias y el alcance de estas facultades (en nuestro caso en especial a las facultades legislativas) tendrán diferentes posibilidades de ejercicio, pudiendo asumir una legislación directa en las competencias privativas y exclusivas; pero a su vez, se incluye una nueva figura, la de las competencias compartidas, las cuales requerirán una legislación de “base” previa (a cargo de la Asamblea Legislativa Plurinacional) y otra legislación de “desarrollo” (a cargo

17 Promulgada el 24 de mayo de 2010.

de los legislativos autonómicos), dando preeminencia a la legislación del nivel central en el caso de las competencias compartidas; mientras que en el caso de las competencias concurrentes, el nivel central se reserva la facultad legislativa y delega la facultad reglamentaria a las Entidades Territoriales Autónomas.

Otro rasgo importante en la distribución de competencias es que éstas recaen tanto a nivel del Legislativo como del Ejecutivo autonómico; este último es el responsable de la reglamentación y la ejecución de las mismas. Esto tiene implicaciones importantes en los fundamentos establecidos en el Art. 12 de la Constitución sobre la independencia, separación, coordinación y cooperación entre órganos del Estado, que ahora no sólo es atribuible al nivel central, sino también a los cuatro niveles de autonomías. La diferencia sustancial está en que esta separación de poderes va más allá de la facultad de legislar por parte de un órgano independiente, como es el Legislativo, y alcanza al control que éste debe realizar a las actuaciones del Ejecutivo. A manera de resumen del alcance de estas facultades y competencias, presentamos a continuación la siguiente matriz.

Matriz de distribución de competencias

Facultad Competencias	Alcance de la facultad	Facultad legislativa	Facultad reglamentaria	Facultad ejecutiva	Transfiere y delega a otro nivel
Privativas	Reservada para el nivel central	Sí	Sí	Sí	No
Exclusiva del nivel central	Un nivel de gobierno tiene sobre determinada materia	Sí	Sí	Sí	Sólo facultades reglamentarias y/o ejecutivas
Exclusiva departamental		Sí	Sí	Sí	
Exclusiva municipal		Sí	Sí	Sí	
Concurrentes	Intervienen el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas	Sólo el nivel central (ALP)	Otros niveles la ejercen simultáneamente	Otros niveles la ejercen simultáneamente	Las facultades de reglamentación y ejecutiva son ejercidas simultáneamente por dos o más niveles
Compartidas	Intervienen el nivel central y las entidades territoriales autónomas	Legislación básica, corresponde al nivel central (ALP)	No	No	No
		Legislación de desarrollo, corresponde a Entidades Territoriales Autónomas	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

Con referencia a la distribución competencial constitucional, Carlos Böhrh sostiene que “los catálogos en los que figuran esos artículos combinan dos órdenes de conceptos: enlistan materias y delimitan una matriz de reparto competencial para la gestión de cada una de ellas... Visto el sistema en su conjunto, no cabe duda de que se trata de una asignación de tareas altamente compleja y completamente diferente al sistema jurídico y administrativo vigente en Bolivia hasta enero de 2009”.¹⁸

3.2 Conflictos potenciales en el ejercicio de competencias

A primera vista se podría vislumbrar que el solo ejercicio de las competencias concurrentes y compartidas podría generar conflictos al momento del ejercicio de las facultades legislativa y reglamentaria; sin embargo, como se analizará más adelante, las competencias privativas y exclusivas no estarían exentas de conflictos similares debido a que sus efectos (en la reglamentación y ejecución) involucran a los demás niveles autonómicos.

En el entendido de que la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene la facultad legislativa en las cuatro categorías de competencias establecidas en la Constitución, sea ésta “reservada” a nivel central (competencias privativas, exclusiva del nivel central y concurrentes) y de manera “parcial” (competencias compartidas), esta última requiere el desarrollo de una legislación de base (también a cargo del nivel central); se deduce una *alta necesidad de articulación y cooperación que va a tener que establecer la Asamblea Legislativa con las Entidades Territoriales Autónomas, de manera que se asegure una producción legislativa coherente.*

Esta nueva responsabilidad de la Asamblea Legislativa en el desarrollo de leyes –en la que, como expresamos anteriormente, se rompe el monopolio legislativo del nivel central para compartir esta facultad con los legislativos autonómicos– requiere definiciones expresas de coordinación y cooperación interniveles en la futura Ley Marco y otras leyes referidas a la armonización normativa y desarrollo de leyes. A manera de ejemplo, cabe mencionar que en el Anteproyecto de Ley Marco se establece el principio de “coordinación” (Art. 5, Inc. n) con carácter de obligatoriedad del gobierno plurinacional y los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas. Sin embargo, por la redacción de este inciso podría entenderse solamente a la relación “vertical” del nivel central hacia los niveles subnacionales, y no así a la relación “horizontal” entre las Entidades Territoriales Autónomas.

En este sentido, para lograr la armonización normativa y la acción coordinada entre legislativos, sería un gran avance establecer en este principio, de manera

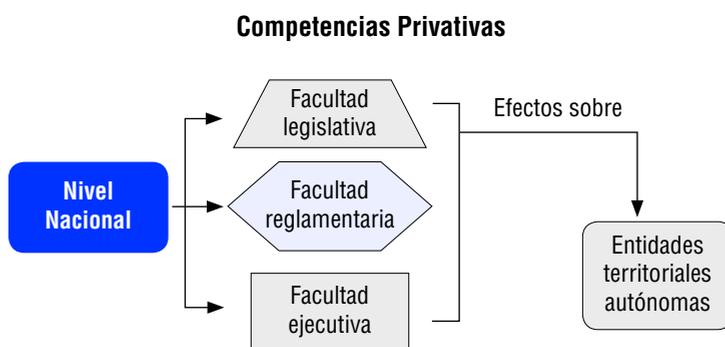
18 Carlos Böhrh (2009c).

expresa, la obligación de coordinación también a nivel de legislativos.¹⁹ A manera de profundizar aún más en esta temática, en el documento de trabajo desarrollado por Antonio Sánchez²⁰ se identifican controversias y vías de solución que se pueden presentar en la legislación de los distintos niveles, así como acciones procedimentales orientadas a estos fines. A continuación, se desarrollan con mayor detalle los posibles conflictos y dificultades relacionados con cada tipo de competencia.

a) Competencias privativas

Si bien el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva de estas competencias radica en el nivel central, los efectos que éstas podrían generar se dan en los otros niveles autonómicos. La principal dificultad, más que de carácter técnico, se centra en el factor político, en la concertación de políticas del nivel central (de arriba hacia abajo)²¹ y la legitimidad del proceso que permita una aplicación ordenada de la norma. Como ejemplos tenemos las competencias privativas para la definición de la política general sobre tierras y territorio, y su titulación; o la política general de biodiversidad y medio ambiente, cuyos marcos de acción van a tener, sin duda, impactos en la población y en los gobiernos autonómicos.

Desde la perspectiva política, ¿cómo podría dotarse de legitimidad a la normativa emanada del nivel central, en el ámbito de sus competencias privativas? ¿Cuáles deberían ser los roles del Legislativo y del Ejecutivo en la concertación política de las leyes?



Fuente: Elaboración propia.

19 Si bien se entiende por gobierno a la unión de los órganos Legislativo y Ejecutivo, habría que considerar hacer explícita en la redacción del artículo la obligatoriedad de cooperación y “armonización” (posiblemente como otro principio) en el ámbito legislativo.

20 Antonio Sánchez C. (2009).

21 Algunas reflexiones de Luis Vásquez Villamor (ex senador de la República), en “Matriz de preguntas realizadas a diferentes actores”, en el trabajo de Antonio Sánchez (2009: 43).

Una alternativa de abordaje a esta problemática es la creación de una instancia de coordinación y conciliación técnico-política, que apoye la concertación de procesos entre el gobierno central (entendido como el Ejecutivo y el Legislativo) y las Entidades Territoriales Autónomas. Esta instancia (Comisión Ad hoc Técnico-Política) podría estar conformada por representantes de los legislativos de todos los niveles, tanto del nivel central como autonómicos, y representantes del Ministerio de Autonomía, sin dependencia de un órgano específico. La dirección de esta Comisión podría ser rotativa, con la finalidad de aconsejar y brindar vías de solución, a las instancias correspondientes, a problemas en el ejercicio competencial y para el desarrollo normativo correspondiente. Esta idea va más allá de lo establecido en el Anteproyecto de Ley Marco a través de la figura del Consejo Nacional Autonómico (CNA), toda vez que involucraría la participación tanto del Ejecutivo como del Legislativo en el desarrollo de leyes concertadas. Los principios que se pretende hacer prevalecer son los de independencia de poderes en el desempeño de sus funciones, pero a su vez los de coordinación y cooperación entre éstos, en aras del interés general y el bien común.

En el marco de la democracia participativa, y desde la perspectiva de la labor del Legislativo en el tratamiento de leyes, la Asamblea Legislativa Plurinacional está avanzando en el desarrollo de reglamentos de participación ciudadana y deliberación pública²² como espacios complementarios al desarrollo de leyes. Con base en los nuevos preceptos constitucionales en este ámbito, ahora se otorga a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de leyes (CPE, Art. 242), abriendo nuevos espacios y modalidades de participación individual y colectiva que permitan un acercamiento de la Asamblea Legislativa a sus mandantes.²³

Esto significa que las decisiones no se enmarcarían únicamente en representantes institucionales y de gobierno, sino que los ciudadanos/as y las organizaciones ejerzan su derecho de participar en la discusión y deliberación de asuntos que afectan a su vida cotidiana e intereses legítimos.

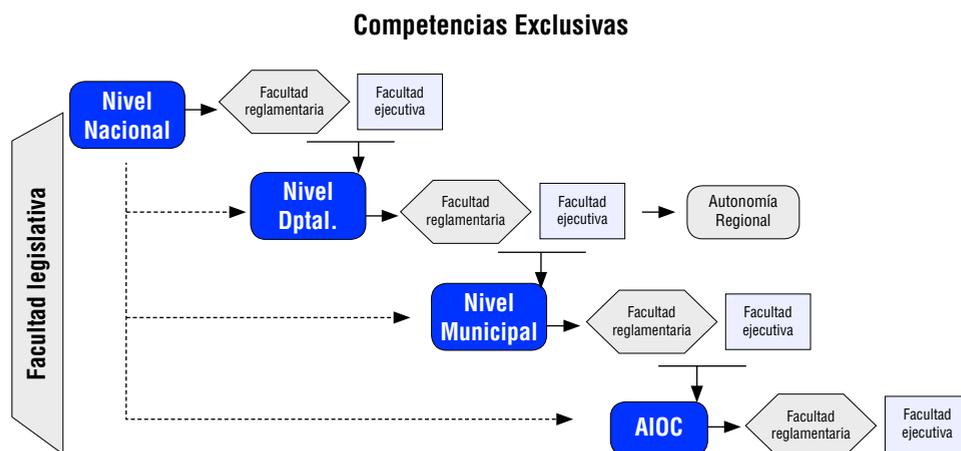
b) Competencias exclusivas

Como sabemos, las competencias exclusivas son aquellas cuyas facultades de legislar, reglamentar y ejecutar están en un mismo nivel de gobierno, sea este central,

22 En el que se incluyen mecanismos de participación y relacionamiento con la sociedad civil (audiencias públicas, encuentros territoriales y foros ciudadanos).

23 En la Asamblea Legislativa actualmente se está trabajando, con apoyo técnico del PADEP/GTZ, una alternativa de participación, vía web, de los ciudadanos en el tratamiento de proyectos de ley. Una condición mínima para una participación de calidad está en el acceso a información, por lo que se prevé, a través de un sistema informático, brindar acceso a información sobre el tratamiento de acciones camarales y el desarrollo de un módulo específico de participación ciudadana.

departamental, municipal o Indígena Originario Campesino; con la diferencia de que el nivel respectivo es responsable de la legislación, pero puede transferir las facultades reglamentaria y ejecutiva a otro ámbito. En el caso del nivel central, éste puede transferir las facultades mencionadas a todos los niveles autonómicos (línea punteada en el cuadro). En lo concerniente a la autonomía regional, ésta asumirá las competencias que le sean conferidas por el órgano deliberativo departamental (CPE, Art. 280, III).



Fuente: Elaboración propia.

La particularidad de las competencias exclusivas está en que, una vez que un nivel de gobierno (central o de cualquier otro nivel autonómico) decida transferir las facultades reglamentarias y ejecutivas, éstas se encontrarían fuera del alcance de la administración y gestión de la Entidad Territorial Autónoma que desarrolla la legislación, lo que conlleva la necesidad de coordinación y armonización de esta legislación con la reglamentación y ejecución que pueda darse en otro nivel autonómico.

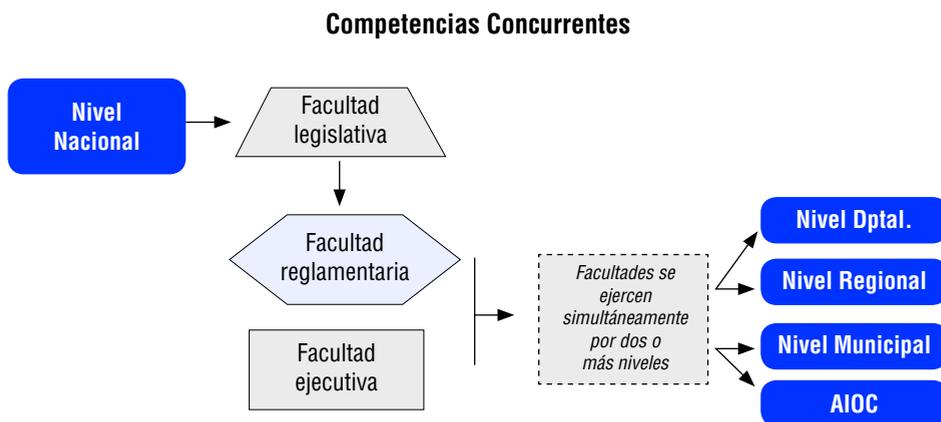
Böhr (2009c) identifica un posible solapamiento que pueda darse en las competencias "exclusivas análogas", que son un pequeño grupo de materias presentes en todos los niveles (departamental, municipal, indígena) y que podrían generar conflictos entre éstas. Un ejemplo de ello es el sector turismo, en el que cada nivel autonómico (departamental, municipal, inclusive Indígena Originario Campesino) tiene a su cargo la legislación de políticas de turismo departamental y local, pero a su vez las facultades de reglamentación y de ejecución. El caso es que "podría darse que los hoteles estén bajo determinado régimen en un municipio, pero que el de al lado determine otro diferente, de modo que se genere incompatibilidad, llegando las consecuencias incluso al régimen tributario asociado a los servicios de turismo".

Asimismo plantea que, “producto de un sistema legislativo defectuoso, sectores como turismo, deportes, centros de información o bibliotecas pueden deteriorarse aceleradamente. La Constitución señala que existen museos y bibliotecas de interés nacional y también departamental, pero no hay quién defina qué es de interés nacional”.

En estos casos, *¿qué mecanismos deberían desarrollarse para la compatibilización de la legislación de estas competencias, y en su caso, su reglamentación? ¿Será a futuro la legislación de competencias exclusivas análogas candidata a traducirse en leyes de armonización legislativa de parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional?*

c) Competencias concurrentes

El Art. 299 de la Constitución, en el inciso II establece un listado de 16 competencias que serán ejercidas por el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas. Como se observó en la matriz anterior, el ejercicio de la facultad legislativa está en el nivel central (ALP); pero su reglamentación y ejecución podrían ser ejercidas por dos o más niveles de gobierno de manera simultánea.



Fuente: Elaboración propia.

Un posible conflicto está en *¿cómo evitar desde el nivel central la tentación de normar aspectos procedimentales y orgánicos que le corresponden al nivel subnacional?* Es interesante la experiencia alemana relatada por Franz Barrios con relación a la derivación de la administración de leyes del nivel central al ámbito subnacional (lo que se denomina competencias concurrentes en nuestra Constitución), al menos en lo que podrían ser sus repercusiones metodológicas para el caso boliviano.²⁴

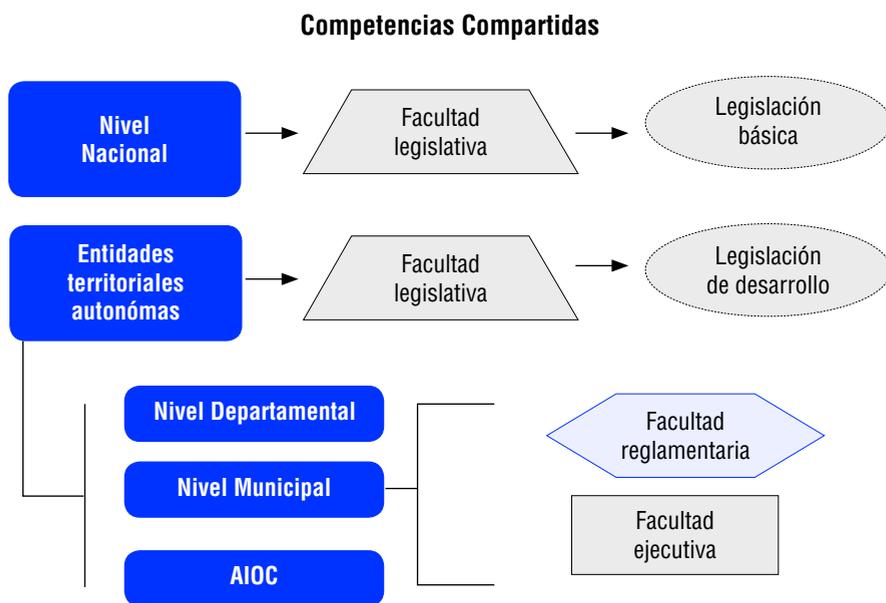
24 Para mayor detalle, consultar el trabajo de Barrios (2009b: 7).

Barrios menciona que la intromisión se dio desde el inicio de la fundación de la Constitución Política alemana y que finalmente fue subsanada con las reformas a la Constitución de 2006, con las que se facilitó la posibilidad de normas procedimentales y organizacionales nacionales en materias legisladas nacionalmente y subnacionalmente administradas.

Otro aspecto conflictivo que se debe considerar en el caso boliviano se da en el ejercicio de las facultades reglamentaria y ejecutivas, las que están a cargo de los ejecutivos de los gobiernos autonómicos (departamental, regional, municipal e IOC), y cuyo tratamiento y definición de leyes está en manos de la Asamblea Legislativa. Los ejemplos más relevantes de competencias concurrentes tienen que ver con la gestión, nada menos que de sectores tan importantes e influyentes como el sistema de salud y educación, proyectos de agua potable, riego, seguridad ciudadana, vivienda, agricultura, entre otros relevantes. Esto significa nuevamente la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre diferentes órganos del Estado y en diferentes etapas para el ejercicio de la competencia en particular. Vale decir, en un primer momento en el desarrollo de la legislación tendrían que generarse espacios de participación y deliberación entre Legislativo a nivel de la Asamblea Legislativa Plurinacional y al menos el Ejecutivo central (ministerios sectoriales) y organizaciones de la sociedad civil, para luego pasar a la implementación, previa coordinación del Ejecutivo del nivel central con los gobiernos autonómicos de diferentes niveles.

d) Competencias compartidas

Finalmente, el Art. 299 de la Constitución (inciso I) establece un listado de siete competencias que se ejercerán de manera compartida entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, en la que ambos niveles legislativos tienen corresponsabilidad en el desarrollo de la legislación, sea ésta de base (nivel central) o de desarrollo (Entidades Territoriales Autónomas). Si bien este articulado no define de manera expresa a qué entidades territoriales autonómicas se refiere (todas éstas de igual rango constitucional, Art. 276), se deduce que se trata del nivel departamental y municipal (en función a las “características y naturaleza” de dichas entidades), dado que la autonomía regional no posee la facultad legislativa y el Art. 304, II enumera las competencias compartidas para la Autonomías Indígena Originario Campesinas.



Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, en la disposición 299, I “se aplica una lógica cláusula de arrastre de funciones competencias (*reglamentación y ejecución*) a favor de quien detenta la legislación de desarrollo” (Barrios, 2009b: 4).

Competencias compartidas entre el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas

Departamental y municipal	Autonomía Indígena Originario Campesina
<ol style="list-style-type: none"> 1. Régimen electoral departamental y municipal. 2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones. 3. Electrificación urbana. 4. Juegos de lotería y de azar. 5. Relaciones internacionales en el marco de la política exterior del Estado. 6. Establecimiento de instancias de conciliación ciudadana para resolución de conflictos entre vecinos sobre asuntos de carácter municipal. 7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambios internacionales. 2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos. 3. Resguardo y registro de derechos intelectuales colectivos. 4. Control y regulación de instituciones que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Probablemente esta categoría de competencias es la que mayor preocupación ha suscitado, no sólo por el hecho de compartir la facultad legislativa en dos niveles, sino también porque su tratamiento ha requerido la introducción de nuevas formas de legislación (de base y de desarrollo) para su implementación, algo totalmente novedoso en el caso boliviano. La diferencia sustancial de las competencias compartidas con el resto radica en que la legislación de base juega un rol fundamental en la uniformización y armonización legislativa de las Entidades Territoriales Autónomas y, a su vez, desde el punto de vista del sistema legislativo actual, obliga a determinar una articulación del trabajo legislativo en las materias que hacen a estas competencias.

En esta línea, resultan evidentes algunos cuestionamientos que la Ley Marco debería ayudar a resolver, por ejemplo: *¿cuál es el alcance que deberían tener la ley de bases y la ley de desarrollo? ¿Deberían ser consultadas las Entidades Territoriales Autónomas sobre los proyectos de ley de base que les afecten?* Según el Anteproyecto de Ley Marco, se establece en su Art. 14 que, en caso de la “falta (ausencia) de una norma autonómica, se aplica de manera supletoria el ordenamiento normativo estatal” (nivel central); consecuentemente, *¿qué mecanismo se aplicaría en caso de que el nivel central no legisle (ley de base), o demore su legislación justificada o injustificadamente en aquellas materias establecidas en las competencias compartidas?*

4. Legislación básica y legislación de desarrollo

Por el carácter inédito de la legislación básica y de desarrollo en Bolivia, resulta por demás interesante la referencia a la legislación y doctrina comparada de otros países que han tenido y tienen un desarrollo importante en esta materia. Es más, la experiencia alemana incorporó en el siglo XIX este tipo de legislación para luego eliminarla en la reforma constitucional del año 2006.²⁵

Salvando las diferencias que existen con los tipos de competencias alemanas, Barrios menciona que

“el catálogo competencial ‘latente’, denominado así por dejar la chance abierta para que los Länder (equivalente a los departamentos en Bolivia) legislen plenamente, y la cláusula de ‘requeribilidad’ –que limitaba el activismo del nivel central para la administración de determinadas materias–; se estableció con el correr de las décadas algunos ajustes definiendo unas ‘disposiciones marco’ (‘legislación básica’, diríamos)

25 Para mayor detalle, referirse a Barrios (2009b: 6).

para que el nivel central pueda entrar a normar detalles de efecto directo *sólo en condiciones excepcionales*. Asimismo, el momento que el nivel central saca las ‘disposiciones marco’, los Länder están obligados a evacuar a su turno la legislación de desarrollo dentro de un plazo estipulado en la ley” (Barrios, 2009b: 8).

A continuación se señalan las lecciones más interesantes de la experiencia alemana sobre la legislación de base y de desarrollo para el caso boliviano:

- a) Límites materiales de una legislación “básica”, so pena de constreñir el margen normativo subnacional.
- b) Plazos de producción legislativa.
- c) Sustitución mutua en caso de inacción de las partes.
- d) Principio de no contradicción formal entre llaves.²⁶

Sobre el límite de la legislación básica en la experiencia alemana, ésta consistía en que una vez que el nivel central saca su ley básica, se parte del principio de que no puede este nivel normar tanto que no le quede nada sustantivo al meso. Por otra parte, las normas del nivel central no pueden afectar directamente a los actores, ciudadanos o sujetos. El destinatario de la legislación básica del nivel central es, en realidad, la entidad territorial subnacional, que es la que recién despliega normas –comenzando por las de tipo legislativo– que son las que recién afectan directamente a los sujetos.

En este mismo tema, es importante también mencionar la similitud de la experiencia española a través de la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional Español, en la que la legislación básica se caracteriza por establecer criterios fundamentales que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o de la actividad objeto de la regulación, “lo básico constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas dentro del ejercicio de sus competencias” (STC 25/198)²⁷. También en el marco doctrinal, Solobal Echavarría, constitucionalista español, argumenta que la legislación básica no puede conferir a las instancias autonómicas una actuación meramente auxiliar que impida el desempeño, por su parte, de una política normativa propia... el establecimiento estatal de las bases tampoco “puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la comunidad” (STC 32/1981).

26 Llaves de asignación competencial, en referencia al Art. 297/I/4 de la Constitución, sobre las competencias compartidas que articula una legislación básica con la legislación de desarrollo.

27 Sentencia del Tribunal Constitucional (STC).

Con referencia a los plazos de producción legislativa²⁸ y la sustitución mutua en caso de inacción de las partes, el modelo alemán preveía que si el nivel central no hacía su parte (sacar la legislación básica), se suponía que la entidad subnacional se hacía cargo de la materia completamente. En caso de que fuera la entidad subnacional la que, habiendo el nivel central hecho su parte, callaba, entonces la doctrina alemana sugería que el nivel central tenía que querellar judicialmente o, en caso extremo, intervenir. Como hemos referido anteriormente, el Anteproyecto de Ley Marco prevé una solución a través de la aplicación de la norma del nivel central con carácter supletorio, sin embargo, no está estipulada ninguna disposición en caso de inactividad por parte del nivel central (ALP). Para el tratamiento de la Ley Marco, resulta pertinente preguntarse: *¿qué plazos de activación legislativa deberían estipularse y si ésta debería ser diferenciada por niveles? ¿Cuáles son las modalidades de sustitución normativa en caso de inacción del nivel central y cuándo deberían precluir?*

5. Armonización normativa

La relevancia de la armonización normativa o legislativa²⁹ en el ordenamiento jurídico es de trascendental importancia, no sólo porque intenta vincular el trabajo de diferentes órganos del Estado en sus facultades de legislación (Legislativo), reglamentación (Ejecutivo) o realización de jurisprudencia (Judicial) para el correcto funcionamiento de Estado, sino porque cada uno forma parte del engranaje que permite desarrollar instituciones sólidas, un ordenamiento jurídico eficiente y estable que aporta a la seguridad jurídica y, por tanto, contribuye a brindar una mejor calidad de vida a la población.

La Constitución no establece en su articulado leyes de armonización legislativa, sin embargo, se ha visto en la legislación comparada (el caso de España como el más cercano a Bolivia) la existencia de leyes de armonización tendientes a la coordinación de las competencias legislativas. En el caso de Bolivia, por primera vez se ha introducido en la disposición final primera de la Ley Transitoria para el Funcionamiento de los Gobiernos Autónomos un artículo referido a las leyes de

28 En el caso alemán esto no es grave, pues ante la inacción del nivel central en esta llave, se activaba automáticamente el Art. 70 de la CP alemana, que despacha toda competencia por presunción a favor de los Länder, los que entonces sustituían al nivel central y legislaban lo “básico” y todo lo demás (Barrios, 2009b: 10).

29 Comúnmente se ha utilizado indistintamente el término de armonización legislativa y/o normativa, sin embargo, por el alcance que ésta tiene (no sólo en lo que concierne a las leyes), el término más preciso debería ser de “armonización normativa”, en la que se incluye la reglamentación emanada del Ejecutivo.

armonización (que ya fue previsto con casi idéntica redacción en el Anteproyecto de Ley Marco y en la Constitución Española Art. 150.3), definiéndolas como “leyes que establecen principios necesarios para armonizar y *compatibilizar* las disposiciones normativas en las entidades autónomas, cuando así lo exija el interés general *precautelando los derechos fundamentales*, emitidas con carácter posterior a las disposiciones normativas de las Entidades Territoriales Autónomas, por la Asamblea Legislativa Plurinacional y *aprobada por dos tercios del total de sus miembros*”.³⁰

Es interesante notar que en la comparación entre el artículo 13 del Anteproyecto de Ley Marco sobre el tema y la Ley Transitoria se han incorporado algunos elementos que nos parecen importantes. En primer lugar se ha introducido un término adicional: “compatibilizar”, además del término de “armonizar”, en alusión a las disposiciones normativas, que más que incorporar algún elemento nuevo, ambas acepciones parecen ir en la misma línea de que no discuerden o sean contradictorias con la normativa de otras entidades autónomas y la Constitución. Esto explicaría también la introducción de “precautelando los derechos fundamentales”, en directa alusión al carácter principista del texto constitucional y que, por supuesto, tiene repercusiones en el alcance que deberían tener este tipo de leyes, lo que evitaría una directa intromisión (dentro de determinados parámetros jurídicos) del nivel central sobre la legislación subnacional. Por último, siguiendo el ejemplo español, amplía a dos tercios de los votos (mayoría absoluta en el Anteproyecto de Ley Marco) de los asambleístas para la aprobación de la ley.

Si bien la incorporación de esta disposición es un avance en términos de armonización del sistema legislativo, al constituirse en un antecedente que permita su utilización en la futura Ley Marco,³¹ habrá que considerar que su aplicación no está exenta de peligros. Sólo para mencionar algunas posibles dificultades, tenemos que la armonización está dirigida a limitar las facultades legislativas de las entidades autónomas, pero no porque la normativa contenga algún vicio de legalidad o de constitucionalidad,³² sino porque la relación entre ellas perjudica al interés general. Su aplicación debe ser sólo en casos excepcionales y no como una forma de intromisión del nivel central. También existe el peligro de que pueda darse una incorrecta interpretación del término de “interés general” de parte de las y los legisladores, abocándose más a la voluntad de un órgano político que podría tener la tentación de normar la legislación subnacional y olvidando determinados

30 La redacción responde a lo establecido en Ley Transitoria para el Funcionamiento de los Gobiernos Autónomos.

31 Recordemos que esta Ley Transitoria sólo tiene vigencia hasta la aprobación en la ALP de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cuyo plazo perentorio dispuesto en la Constitución vence el 22 de julio de 2010.

32 Este sería el caso en el que se recurriría al Tribunal Constitucional a través de un recurso de inconstitucionalidad.

parámetros jurídicos, expresados anteriormente, que deberían estar presentes para justificar una ley de armonización del nivel central.

Para evitar estos peligros, son varios los pasos que debería seguir internamente el Legislativo a nivel central para aplicar las leyes de armonización ligadas al procedimiento legislativo, que van desde cómo se determina la necesidad de esta ley, los pasos para su tramitación y finalmente la aprobación de la norma. Estos procedimientos forman parte de los reglamentos que ambas cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional deberán ajustar en el futuro próximo.

Como se vio anteriormente, la armonización normativa tiene un alcance mayor que sólo la utilización de una ley de armonización puede resolver, como recurso último para intentar reparar la desarmonía entre leyes, por lo que sería más bien conveniente pensar en formas opcionales que posibiliten soluciones *ex ante* más que *ex post*. La complejidad de la que hablábamos en torno a los tipos de competencias (exclusivas, concurrentes y compartidas para este caso) y la intervención de dos órganos del Estado en su ejercicio, obligan a pensar seriamente en mecanismos de articulación y relacionamiento inter e intrapoderes que facilite esta tarea. Al respecto, discurren algunas preguntas: *¿qué mecanismos de coordinación interinstitucional ayudarían a ordenar la legislación ex ante y ex post? ¿Qué elementos técnicos, procedimentales y organizativos deberían los legislativos autonómicos y del nivel central prever para un ordenamiento mínimo de la legislación?*

6. Jerarquía normativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional y la jurisdicción contenciosa administrativa

Para que un sistema legal funcione adecuadamente es necesario que exista una gradación de contenido de las normas jurídicas, para que éstas no se superpongan unas a otras y que la jerarquía dada responda también a los órganos de los que emana. En este sentido, las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior que tiene más valor jerárquico.

El principio de jerarquía normativa permite establecer este orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango.

La actual Constitución establece la siguiente jerarquía:

1. Constitución Política del Estado.
2. Tratados internacionales.
3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena.
4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Sin duda, el tema de la jerarquía normativa es el que mayor debate está suscitando en los juristas bolivianos y puede generar aún más hacia adelante sobre todo porque, como se anotó anteriormente, estamos frente a un sistema normativo distinto al aplicado en un Estado unitario.

Los elementos más sobresalientes de la nueva jerarquía normativa en la Constitución están en que, los tratados internacionales, a diferencia de la anterior CPE en la que tenían un rango de ley,³³ ahora tienen una mayor valoración al estar por encima de las leyes. Así también se ha argumentado que con relación a la ley (ubicada en el tercer nivel de jerarquía), no existe una relación de gradación clara entre éstas. En ese sentido, la ley que emana en su creación de un Órgano del Estado dentro del sistema de pesos y balances, debería tener, por tanto, mayor validez jurídica que cualquier otra norma particular.

Según Moreno (2009),

“la categorización que realiza la Constitución Política del Estado al otorgar igual valor jurídico a los estatutos autonómicos, cartas orgánicas, legislación departamental, municipal e indígena, sin duda podría llevarnos a la generación de conflictos que muchas veces pueden ser fuente de innecesarias confusiones. No sabemos cuáles habrán sido los propósitos para otorgar igualdad o jerarquía normativa igualitaria a las otras normas distintas de la ley, sin mayores elementos para determinar cómo se resolverían los posibles conflictos que se presenten entre unas y otras. Pongamos el caso de las autonomías departamentales cuando éstas tienen la competencia exclusiva para temas de las carreteras departamentales o cuando se requiere la formación de fondos de inversión que chocan con la política del Gobierno central”.

En otras formas de Estados como el Federalismo, las normas federales se encuentran por encima de las “departamentales”, pero en nuestro caso, las normas departamentales tendrían el mismo valor que las del Gobierno central. Entonces, si la jerarquización de normas planteada en la Constitución presenta potenciales conflictos, *¿cómo se resolverían éstos hacia adelante? ¿Cómo podríamos abordar la armonización normativa desde el nivel central y los niveles autonómicos sin una jerarquización normativa constitucional suficientemente clara?*

Estos potenciales conflictos identificados dan pie a tratar el rol que el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) podría tener en el proceso de transición de un Estado unitario hacia un Estado autonómico. En todos los países que han enfrentado un proceso de reforma estatal importante (por ejemplo, España, Sudáfrica,

33 Los tratados y convenios internacionales suscritos por Bolivia con otro(s) Estados, para tener validez debían, según la anterior CPE, ser ratificados mediante ley de la República. Dado que estos instrumentos de orden internacional tienen efectos sobre la legislación del nivel central, el Estado se reservaba el derecho de ratificar la actuación del Ejecutivo a través del Congreso, evitando de esta manera cualquier imposición externa por la fuerza.

Colombia), el Tribunal Constitucional ha jugado un rol clave para sobrellevar los difíciles momentos de cambio vividos.³⁴

En España, el papel del Tribunal Constitucional en pleno proceso transicional se advirtió con nitidez especialmente en el tema autonómico. A través de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), aprobada por las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional admitió cinco recursos de inconstitucionalidad en los que se pronunció limitando las potestades del Estado sobre la dirección del proceso autonómico (Jaraiz cit. Barrios, 2009c). Así es que prontamente se conocieron sentencias sobre conflictos de deslinde competencial (STC 35/1982)³⁵ o de limitación del alcance de la ley básica del nivel central para evitar vaciar al poder autonómico (STC 1/1981). Incluso para evitar un vaciamiento legal, el mismo Tribunal Constitucional tomó una actitud pragmática con las leyes pre Constitución cuando tuvo que someterlas a control (Barrios, 2009c: 24).

El caso sudafricano es realmente *sui generis* pues incluye en realidad dos constituciones (la interina de 1993 y la final de 1996). Según Barrios (2009c: 28), no es posible comprender el periodo posconstituyente de desarrollo constitucional sin reparar en el papel que ha jugado la Corte Constitucional, convertida en un garante de consensos. “Una vez arrancada la Corte Constitucional, incluso en el periodo transicional previo a la Constitución definitiva, no tardaron en aparecer los primeros recursos en temas de líderes originarios, educación o municipios por vulnerarse la Constitución interina. Es de hacer notar que los conflictos políticos se han trasladado muchas veces al ámbito de las disputas constitucionales entre niveles territoriales (Sarkin, 1997: 139; cit. Barrios, 2009c). Así, ya en septiembre de 1995, la Corte resolvió litigios interniveles territoriales en relación a si las provincias tenían competencia sobre el trazo de límites (Sarkin, 1997: 140; cit. Barrios, 2009c)”.

Como sabemos, para el caso de Bolivia, según la disposición transitoria segunda de la CPE, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional ha sido priorizada para su tratamiento y aprobación³⁶ debido a que se le confiere la atribución de realizar el control de constitucionalidad de los estatutos y cartas orgánicas autonómicas. Asimismo, le asigna varias atribuciones entre las más importantes para nuestro caso, la resolución de conflictos de competencias entre el gobierno plurinacional, las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, y entre éstas (Art. 202, inc. 3); y las consultas (previa) del Presidente, o de la Asamblea Legislativa Plurinacional sobre la constitucionalidad de proyectos de ley. En este sentido, es previsible que el Tribunal Constitucional Plurinacional juegue un rol trascendental en la transición y conformación del nuevo Estado autonómico.

34 Barrios (2009c).

35 Sentencia del Tribunal Constitucional.

36 Ley que debe ser sancionada por la ALP en el plazo máximo de los 180 días a partir de su instalación (hasta el 22 de julio de 2010).

Estos cambios, y otras previsiones que puedan darse desde la organización del Tribunal Constitucional Plurinacional para el conocimiento y resolución de recursos y consultas *ex ante* y *ex post* de carácter autonómico, deberían ser considerados al momento de tratar esta nueva ley en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Es más, en la legislación comparada encontramos por ejemplo que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España³⁷ dedica varios capítulos sobre el alcance del Tribunal a conocer los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre éstas últimas y los propios órganos del Estado y sobre la defensa de la autonomía. En el caso boliviano, al no conocer hasta la fecha un anteproyecto de ley del Tribunal Constitucional Plurinacional que nos permita emitir algunos criterios y comparaciones con legislaciones de otros países, esperamos que contenga las previsiones mencionadas, así como adecuaciones en su estructura que permitan una atención a los conflictos en el ámbito autonómico.

Sin importar cuán previsoramente pueda ser esta ley, no es posible pensar que semejante carga y responsabilidad radique en una sola instancia. En muchos casos, se presentarán conflictos de legalidad que no tienen que ver con la Constitución y que corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa Departamental (ALD) podría aprobar una ley en una materia exclusiva, el Ejecutivo pasaría a su reglamentación y podría dictar una resolución que viole los derechos de una persona y que sea contraria a la ley. En este caso, no se tendría que recurrir al Tribunal Constitucional porque no es un problema con la Constitución, pero tendría que haber un espacio para la resolución que precisamente es la jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta el momento, en Bolivia no se ha aprobado una norma que regule este tipo de procesos,³⁸ pero ahora urge desarrollar rápidamente esa jurisdicción que guarda relación con el derecho autonómico.

7. La función de fiscalización del Órgano Legislativo

La Constitución establece que el gobierno autonómico está constituido por una Asamblea Legislativa con facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa en el

37 Ley 2/1979, versión de texto consolidado e integrado con las modificaciones introducidas por las leyes orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000 y con expresión particularizada de las reformas conforme a las leyes orgánicas 6/2007, de 24 de mayo, y 1/2010, de 19 de febrero.

38 Proceso contencioso-administrativo (Arts. 778 al 781 Procedimiento Civil), consiste en “la reclamación que se interpone después de apurar la vía gubernativa contra una resolución dictada por la administración pública en virtud de sus facultades regladas, y con la cual se vulnera un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo”.

ámbito de sus competencias y por un Órgano Ejecutivo. Asimismo, el Órgano Legislativo del nivel central tiene tres funciones propias: legislación, fiscalización y gestión, que se regulan por los reglamentos de sus cámaras.

En un Estado autonómico, las funciones del Legislativo se ven restringidas en su alcance a las competencias propias del nivel que corresponda y en su relacionamiento con los órganos del Estado. La Constitución, en lo referido a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, establece en su Art. 158, numeral 17 “controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas”, sin establecer de manera expresa el alcance de esta fiscalización a nivel subnacional. En un Estado autonómico, se puede deducir que esta atribución del Legislativo del nivel central no se amplía a los gobiernos autónomos, dado que cada nivel tiene su propia Asamblea que deberá cumplir la misma función de fiscalización al Ejecutivo correspondiente.

Sin embargo, pareciera que durante esta etapa de transición y construcción del nuevo sistema legislativo, pueden darse diferentes interpretaciones sobre el alcance de esta función. De manera expresa, los reglamentos en actual vigencia de ambas cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional establecen la posibilidad de que los asambleístas realicen de forma directa Peticiones de Informe Escrito a las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos. Por ejemplo, el reglamento de la Cámara de Senadores, en el capítulo de acciones de fiscalización establece que “las senadoras y senadores, a través de la Comisión de Autonomías, podrán también solicitar informes escritos a los gobernadores, alcaldes municipales, rectores de universidades públicas y autoridades de las Autonomías Indígena Originario Campesinas” (RCS Art. 146).³⁹

Si bien es cierto que el sistema legislativo, para su ordenamiento y organización interna requiere leyes y normativa específica que serán definidas con posterioridad, es fundamental que la Ley Marco, aunque no se establezca de manera expresa en la Constitución (Art. 271), aclare éste y otros temas que puedan surgir en el proceso de transición hacia un Estado autonómico; bajo el criterio de que esta norma jurídica, como Ley Marco, debe considerar la oportunidad y eficacia de la misma ahora que comienza formalmente la construcción del régimen autonómico.

8. Reflexiones finales

Del análisis y reflexiones realizadas en este documento, vemos que son muchos los desafíos que se deben enfrentar en la construcción del nuevo Estado autonómico. En el ámbito legislativo, el reto es claramente enorme, no sólo porque este órgano

39 RCS, Reglamento General Cámara de Senadores.

del Estado es el directo responsable del tratamiento y aprobación de leyes para la implementación de la Constitución Política del Estado (que tiene que ver con la nueva institucionalidad que se está creando), sino porque la legislación que se desarrolle debe propender a su armonía respetando los principios constitucionales y el nuevo derecho autonómico que está naciendo.

En el nivel subnacional, el desafío probablemente es todavía aún mayor porque las asambleas autonómicas, además de colocar sus energías iniciales en constituirse formalmente (definir su propia estructura y organización interna), deben comenzar a legislar de manera gradual en los ámbitos de sus competencias (de inicio en las competencias exclusivas), en las que tienen poca o nula experiencia. Sin duda, las señales que den en sus primeras actuaciones probablemente marcarán el espíritu del proceso autonómico hacia adelante, haciendo que éste se constituya en un verdadero poder, pero a su vez un espacio constructivo que responda a las necesidades de sus directos mandantes.

Toda la problemática del ámbito legislativo abordada en este ensayo: la distribución territorial competencial y las facultades de los órganos para el ejercicio de éstas; la introducción de una nueva figura reglamentaria como es la legislación de base y la de desarrollo; las necesidades emergentes de armonización normativa; y la cooperación y coordinación entre niveles autonómicos y órganos (inter e intraniveles del legislativo y ejecutivo); la jerarquía normativa, el rol del Tribunal Constitucional en el proceso de transición estatal, entre otros, son elementos constitutivos de la problemática del nuevo sistema legislativo.

Consideramos que las reflexiones y propuestas iniciales compartidas en este documento son un primer paso, pero hacia adelante habrá que profundizar en su tratamiento, incorporando para ello nuevos conceptos y procedimientos tanto en la Asamblea Legislativa Plurinacional y legislativos autonómicos, como en su articulación con los otros órganos para asegurar, en la medida de lo posible, un proceso autonómico coherente y estable que brinde seguridad jurídica a las ciudadanas y ciudadanos bolivianos y genere aquellos impactos positivos que se esperan en la población.

CAPÍTULO IV

El diseño institucional de la coordinación intergubernamental

1. Introducción

Los profundos cambios en la estructura y organización territorial del Estado boliviano traen consigo una serie de desafíos para la implementación del régimen autonómico; uno de ellos es la construcción de la institucionalidad de coordinación intergubernamental del Estado autonómico multinivel.

La Constitución Política del Estado aprobada en enero de 2009, dispone que sea la Ley Marco de Autonomías y Descentralización la encargada de regular “el procedimiento para la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la *coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas*” (CPE, Art.271/I).

Como bien señala la cita, una de las regulaciones que deberá contener la Ley Marco es la *coordinación intergubernamental* debido a que, como se refleja tanto en la teoría como en la práctica, es necesario contar con mecanismos institucionales que sean capaces de mediar y articular el relacionamiento entre las distintas formas de gobierno autónomo, más aún en países –como el caso boliviano– en los que el texto constitucional realiza una asignación competencial primaria,⁴⁰ pero no establece, como es el caso en muchos otros países, las instituciones y mecanismos de relacionamiento entre los gobiernos e instancias legislativas de los diferentes niveles territoriales del Estado, sobre todo, pensando en el caso boliviano, entre el nivel central y las denominadas Entidades Territoriales Autónomas.

40 La asignación competencial primaria hace referencia a la distribución competencial que se dispone en la CPE, es decir, un total de 199 competencias que están repartidas entre privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Ante la necesidad de delinear las bases sobre las cuales construir el diseño institucional de la coordinación intergubernamental, este capítulo está dedicado a explorar opciones disponibles de organización de las relaciones intergubernamentales multinivel, además de clasificar y analizar las propuestas que contiene el primer Anteproyecto de Ley Marco.

2. Experiencia internacional en coordinación intergubernamental multinivel

Muchos estudios sobre la descentralización a escala mundial sostienen que los procesos de profundización de la democracia trajeron consigo una serie de cambios en la forma de la estructura estatal y, por ende, una transformación profunda en la hechura e implementación de las políticas públicas en estos escenarios de múltiples entidades gubernamentales.

Estas modificaciones causadas por los procesos de descentralización y, por consiguiente, una nueva forma de ver las políticas públicas, “nos conduce a observar el gobierno multinivel, una percepción muy extendida en la formulación de políticas en Europa (Scharpf cit. Jordana, s/f: 3). La idea de un gobierno multinivel implica, ante todo, una “corresponsabilización de determinadas políticas públicas entre distintos niveles de gobierno” (*Ídem.*).

En este escenario, surgen las relaciones intergubernamentales (RIG) como un marco de análisis para dar cuenta de la compleja realidad que implica la acción pública debido a la interacción que surge entre diversas unidades gubernativas. Una de las definiciones pioneras que se hizo sobre la noción de relaciones intergubernamentales la proporcionó William Anderson en 1960, cuando sostuvo que éstas son “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (cit. Agranoff, 1993: 88).

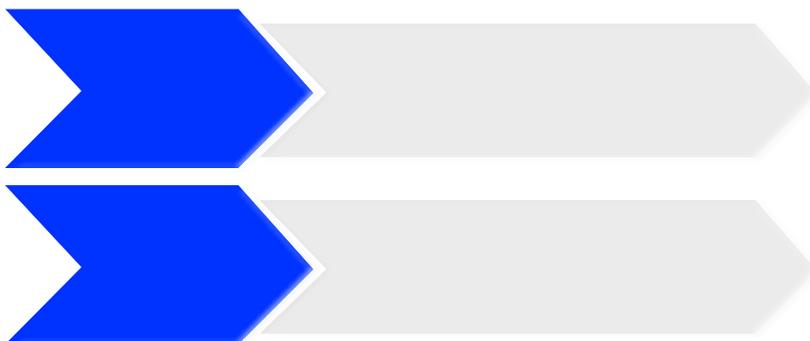
Los estudios hasta aquí citados permiten plantear la existencia de dos tipos ideales de relaciones intergubernamentales multinivel, que son caracterizados conforme a su posibilidad o no de institucionalización. El gráfico que sigue a continuación intenta ilustrar esta idea:

Tipos ideales de relaciones intergubernamentales multinivel	
RIG multinivel institucionalizadas	RIG multinivel no institucionalizadas
<ul style="list-style-type: none"> – Son aquellos espacios de coordinación y acción intergubernativos que están dispuestos por mecanismos formales estatales, es decir, a través de la Constitución, leyes del nivel central o subnacionales, e incluso reglamentaciones generadas desde los cuerpos ejecutivos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Son aquellos espacios donde las acciones públicas son coordinadas por los gobiernos de múltiples niveles, sin que exista un mecanismo formal que disponga la creación de un instrumento específico para ello, incluso son los mismos funcionarios quienes en algunas ocasiones generan estos campos de relación.

Las características presentadas muestran una evidente complejidad a la hora de analizar las relaciones entre distintos niveles gubernamentales, más aún si se cuenta con mayor número de éstos, por ejemplo:

Número de niveles de gobierno	Ejes de relación intergubernamental
Tres niveles gubernamentales: <ul style="list-style-type: none"> – Central – Intermedio – Local 	Tres ejes de RIG: <ul style="list-style-type: none"> – Central-Intermedio – Central-Local – Intermedio-Local
Cuatro niveles gubernamentales: <ul style="list-style-type: none"> – Central – Departamental – Municipal – Indígena Originario Campesino 	Seis ejes de RIG: <ul style="list-style-type: none"> – Central-Departamental – Central-Municipal – Central-Indígena Originario Campesino – Departamental-Municipal – Departamental-Indígena Originario Campesino – Municipal-Indígena Originario Campesino

Según Jacint Jordana (*op. cit.:* 7), “la forma como se encuentran distribuidas las responsabilidades (entiéndase competencias) sobre las políticas públicas en un Estado con niveles de gobierno múltiples [...] contribuye a configurar dos modelos distintos de relaciones gubernamentales”:



Ambos modelos, según Jordana, son tipos ideales pues no se encuentran en ningún país, a lo cual añade que “en (América Latina) son poco frecuentes las comisiones de coordinación con representantes de distintos niveles que tengan capacidad para tomar decisiones de forma conjunta. En la práctica, cuando existen ámbitos de responsabilidad compartida, tienden a predominar las reglas de decisión jerárquicas, donde el centro impone su punto de vista independientemente de las posiciones de los gobiernos subnacionales” (*Ibid.*: 15).

Resulta interesante señalar, sin embargo, que en muchos países a escala mundial se tiene institucionalizada, a partir de sus textos constitucionales, una jerarquía constitucional entre niveles territoriales, lo cual puede significar un mecanismo jurídico para una toma de decisiones conjunta, pero donde prevalece la visión de aquellos niveles con mayor ámbito jurisdiccional y, por ende, fuerza territorial. El caso boliviano adquiere importancia en este escenario, pues la Constitución plantea la igualdad jerárquica y no subordinación entre los niveles territoriales, por tanto, será importante analizar el devenir de la coordinación intergubernamental en tal contexto.⁴¹

Por su parte, Enrique Cabrero, con perceptible influencia de las ideas planteadas por Agranoff y McGuire (2001), en un intento de combinar la coordinación y la gestión intergubernamentales plantea una clasificación de la coordinación intergubernamental sobre la base de dos variables: por un lado, el nivel de centralización que guardan las políticas públicas y, por otro, el grado de intensidad de la coordinación desplegada de forma paralela (2008: 13).

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		ALTO	BAJO
Nivel de coordinación en las RIG	ALTO	<p>Coordinación jerárquica Se busca coordinación de manera vertical a partir de regulación dura, controlando la hechura de las políticas públicas en todo el trayecto intergubernamental. <i>Riesgos:</i> no permite obtener los beneficios propios del proceso descentralizador, como los de cercanía y proximidad a los problemas públicos; además de ser altamente costosa y poco eficaz.</p>	<p>Dispersión Esta situación se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que modulen las relaciones conforme se vaya descentralizando una política específica. <i>Riesgos:</i> falta de sinergia; existencia de iniciativas contradictorias; esfuerzos desarticulados; fragmentación de los beneficios.</p>
	BAJO	<p>Coordinación donante-receptor No necesariamente está dominada por el gobierno central, ya que se adapta a las condiciones locales y, a su vez, los gobiernos subnacionales requieren los recursos provenientes del centro, pero pueden plantear sus ideas. Se trata en realidad de una interdependencia mutua en la operación de la descentralización.</p>	<p>Gobierno multinivel Es el caso de un nivel amplio de descentralización, pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y comunicación entre niveles gubernamentales. Una de las virtudes de este modelo radica en la prestación de un paquete coherente e integrado de políticas a la población.</p>

Fuente: Adecuación propia sobre la base de los modelos propuestos por Enrique Cabrero (*Ídem.*).

41 Para un análisis y ampliación de la temática de la jerarquía constitucional, véase el capítulo 3 de este libro.

Hasta aquí se intentó mostrar los avances teóricos con relación a la coordinación y la interacción intergubernamentales, sobre la base de los estudios generados en torno a las relaciones intergubernamentales; sin embargo, como se pudo anticipar, muchos de los modelos teóricos suelen no ser plasmados en la práctica por múltiples motivos que están relacionados a los contextos políticos, económicos, sociales y culturales específicos de cada país.

En la siguiente sección, el enfoque se dirige a un área específica de las relaciones intergubernamentales, como son los mecanismos de coordinación intergubernamental que, en la práctica, son utilizados por diferentes Estados para la articulación de distintos niveles gubernamentales al momento de definir ciertas políticas, tanto en el ámbito fiscal y financiero, como en los espacios sectoriales.

3. Perspectiva comparada de mecanismos de coordinación intergubernamental

Como se había adelantado, resulta interesante analizar lo que pasa con la coordinación intergubernamental en la práctica real de los distintos Estados, prestando especial atención a las razones por las cuales se generan estos mecanismos de relacionamiento intergubernativo.

Para aproximarse a este análisis conviene plantear la interrogante: ¿cuáles son los argumentos que llevan a la decisión de construir una institución encargada de la coordinación intergubernamental en los diferentes países?

Como se había adelantado, toda institucionalidad de coordinación entre niveles de gobierno dependerá del contexto en el cual está inserta. Sin embargo, los estudios al respecto muestran una constante interesante: la mayoría de las instituciones de coordinación a escala mundial están dedicadas al análisis y coordinación de la temática fiscal-financiera, en especial las transferencias fiscales intergubernamentales, a diferencia de la escasa existencia de mecanismos de coordinación dedicados a la temática sectorial, por ejemplo, en los casos de educación, salud y desarrollo social.

A modo de ejemplificar lo que pasa en la práctica con la coordinación intergubernamental, en lo que sigue se caracterizan distintos casos de instituciones que se encuentran en diversas partes del mundo, lo cual ayudará a demostrar, en cierta medida, lo planteado anteriormente.

3.1 Mecanismos de coordinación intergubernamental fiscal-financiera

a) Canadá: Comité de Acuerdos Fiscales

Aunque la responsabilidad legal sobre el diseño de las transferencias fiscales corresponde al Gobierno federal y su aprobación final al Parlamento federal, el primero de ellos pone un énfasis especial a la consulta y toma de decisiones compartida en esta materia. Este Comité está integrado por los representantes de las finanzas federales y provinciales, quienes si bien se reúnen periódicamente, a su vez intercambian información y comentarios técnicos sobre los arreglos fiscales durante todo el año. Las recomendaciones finales de este Comité se remiten a la regulación de las reuniones de los ministros federales y provinciales de Hacienda, reuniones que están presididas por el Ministro Federal de Finanzas (Shah, 2005a: 4).

b) Alemania: Consejo de Planeamiento Financiero

Este Consejo tiene como fin coordinar los presupuestos y programas financieros tanto de la Federación como de los *Länder* y las municipalidades; por ello, en el mismo está comprendido el Ministerio Federal de Finanzas, que es el que lo preside, el Ministerio Federal de Economía, los ministros responsables de los asuntos financieros de los *Länder* y cuatro representantes de las municipalidades, a su vez, están como invitados permanentes representantes del Banco Central alemán. El objetivo central de este Consejo es llegar a acuerdos respecto a los objetivos generales de la política presupuestaria, indicando, a su vez, las tendencias económicas visualizadas como políticamente deseables y económicamente factibles; las recomendaciones que resultan de estos encuentros deben ser adoptadas de forma unánime, conforme a sus reglas de procedimiento (Asensio, 2005).

c) Indonesia: Consejo Regional Asesor de Autonomía

El Consejo está encargado de asesorar al Presidente indonesio en todos aquellos aspectos referentes a la organización y finanzas de los gobiernos locales. Este Consejo está presidido por el Ministro del Interior y en calidad de vicepresidente el Ministro de Hacienda; además de otros miembros como el Secretario de Estado, el Ministro de Reforma Administrativa, el Ministro de Defensa, el Presidente del Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo, dos representantes de cada una de las provincias, tanto distritos (*kota*) como ciudades (*kabupaten*), y un representante por cada asociación. Este Consejo revisa las recomendaciones realizadas en materia fiscal por el Ministerio de Hacienda y, sobre subvenciones en aspectos de planificación, por el Consejo Nacional de Planificación del Desarrollo, a partir de esas recomendaciones toma las deci-

siones finales, cuyo seguimiento y ejecución es responsabilidad del Ministerio del Interior (Shah, *op. cit.*: 5).

d) Nigeria: Comisión Fiscal de Movilización y Asignación de Ingresos

Esta Comisión fue creada en 1999 para la administración de transferencias fiscales federales, estatales y locales, así como para proporcionar asesoramiento sobre la movilización de ingresos a nivel estatal y local. La Comisión está presidida por el Ministro Federal de Hacienda, con la participación de los comisarios generales de Finanzas de cada estado, quienes se reúnen cada mes para una revisión de los flujos financieros (*Ídem.*).

e) Pakistán: Comisión Nacional de Finanzas

Esta Comisión está facultada constitucionalmente para realizar recomendaciones al Presidente sobre el volumen de ingresos que serán distribuidos, los criterios de asignación y las facultades de endeudamiento de todos los niveles de gobierno. La Comisión está presidida por el Ministro Federal de Hacienda y cuenta con la participación de los ministros provinciales de Hacienda y otros miembros de la sociedad civil nombrados por el Presidente, previa consulta con los gobiernos provinciales. La Comisión toma sus decisiones a partir de un consenso, sin embargo, si no se llegase al él sobre la fórmula de asignación de transferencias, como fue el caso de los últimos años, se permite que la fórmula anterior siga en funcionamiento hasta llegar a un nuevo consenso (Shah, *op. cit.*: 5-6).

f) Australia: Comisión Australiana de Subvenciones

La Comisión fue creada en 1933 para realizar la evaluación de los reclamos de asistencia financiera especial pedidos por los estados, conforme a lo estipulado en su texto constitucional. Esta Comisión constituye un cuerpo consultivo que emprende sus funciones sobre la base de específicos “términos de referencia”, lo cual implica que no puede actuar bajo iniciativa propia. En años recientes, dicha Comisión ha asesorado sobre las llaves de prorrateo per cápita para la distribución de ingresos entre estados y territorios.

Los estudios que realiza la Comisión pueden ser llevados a cabo por divisiones especializadas, las cuales, según la ley, estarán compuestas por comisionados nombrados por el Presidente. Las funciones ejecutivas y administrativas de esta organización corresponden a su Secretaría, que cuenta con un personal estimado de 55 miembros y está conformada por dos ramas: por un lado, la de Gastos, por otro lado, la de Ingresos, Presupuesto y Tecnología de la Información. La primera

está encargada de determinar los costos relativos incurridos por los estados en la provisión de servicios como educación, salud, bienestar social, Policía, transportes, entre otros. Por su parte, la segunda rama se ocupa de preparar la información financiera necesaria para las evaluaciones que realiza la Comisión en su conjunto (Asensio, *op. cit.*).

g) India: Comisiones de Finanzas

Estas comisiones en la India son constituidas por el Presidente y cuatro miembros más por mandato constitucional, cada cinco años, con el objetivo de corregir las brechas fiscales en los ingresos y gastos, tanto de la Unión Federal como de los gobiernos estatales, que son derivadas de la falta de coincidencia entre los medios de ingresos y las necesidades de gasto en los distintos niveles de gobierno. El mandato de estas comisiones es elaborar recomendaciones al Presidente sobre:

- La distribución de los ingresos netos obtenidos por la recaudación impositiva, entre la Unión y los estados.
- Los principios rectores de las subvenciones en ayuda de los ingresos de los estados, con cargo al Fondo Consolidado de la India.
- Las medidas necesarias para incrementar el Fondo Consolidado de un estado que busquen la complementación de los recursos de los Pachayats (gobiernos de los concejos comunales), sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Finanzas del Estado.
- Las medidas necesarias para aumentar el Fondo Consolidado de un estado para complementar los recursos de los municipios, también sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Finanzas del Estado.
- Cualquier otra cuestión que busque la existencia de finanzas sanas, lo cual se puede alcanzar mediante el reparto de ingresos y subvenciones para los estados necesitados. Además de todo ello, la Comisión está obligada a recomendar la asignación y participación de los estados en los impuestos federales.

La primera Comisión de Finanzas se creó mediante Ley del Parlamento en 1951 y, posteriormente, estas comisiones se reconstituyeron cada cinco años con nuevos términos de referencia para el próximo periodo quinquenal. De acuerdo a su ley de creación, el Presidente de la Comisión debe tener experiencia en asuntos públicos y los otros miembros pueden ser elegidos entre personas que: a) fueron, son o tienen calificaciones para ser nombrados como jueces de un Tribunal Superior; b) tienen conocimiento especializado en finanzas y contaduría general de Gobierno; c) han tenido amplia experiencia en asuntos financieros y administrativos; d) tener conocimiento especializado en economía.

La Comisión se disuelve a la presentación de un informe final conforme a sus términos de referencia, por tanto, no tiene el mandato de iniciar una investigación fuera de ellos. Por último, las recomendaciones de la Comisión no son vinculantes para el gobierno, sin embargo, por mandato constitucional deberán ser presentadas a las dos Cámaras del Parlamento con las respectivas respuestas del gobierno a cada recomendación (Shah, *op. cit.*: 7-8).

b) Sudáfrica: Comisión Fiscal y Financiera

La Comisión surgió con el objetivo de asesorar al país sobre una equitativa participación en los ingresos estatales, además de otras temáticas fiscales intergubernamentales; a su vez, para limitar las decisiones subjetivas correspondientes a la asignación de recursos públicos en la esfera central, provincial y local. Esta Comisión es un cuerpo de expertos permanente y con un conjunto de responsabilidades determinadas, con base en estructuras institucionales definidas para la actuación en las relaciones fiscales intergubernamentales.

Su objetivo principal es realizar recomendaciones sobre asuntos fiscales y financieros al Parlamento, las legislaturas provinciales y otras instituciones gubernamentales cuando sea necesario. La Comisión se encuentra separada del gobierno y, por tanto, es capaz de realizar intervenciones imparciales, apuntando a lograr un gobierno cooperativo en asuntos fiscales intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.

i) Uganda: Comisión de Finanzas del Gobierno Local

Esta Comisión sirve como órgano consultivo del Gobierno central en cuestiones referidas a la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales y para asesorarles sobre los niveles adecuados de sus ingresos. Además de ello, es la encargada de supervisar el cumplimiento de los requisitos legales de los gobiernos locales para sus decisiones de gasto, así como para mediar en disputas financieras que se generen entre ellos.

La Comisión está conformada por siete comisionados que son designados por el Presidente de la siguiente manera:

- Tres comisionados designados por los consejos de Distrito, a través de la Asociación de Autoridades Locales de Uganda.
- Un comisionado nombrado por los consejos urbanos, mediante la Asociación de Autoridades Urbanas de Uganda.
- Tres comisionados nombrados por el Ministerio de los Gobiernos Locales, en consulta con el Ministro de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico.

El Presidente designa a dos de los comisionados como Presidente y Vicepresidente, el resto de los miembros de la Comisión sólo trabaja a tiempo parcial, a diferencia de los dos primeros, que trabajan a tiempo completo (Shah, *op. cit.*: 9).

j) España: Consejo de Política Fiscal y Financiera

El objetivo con el cual fue creado este Consejo, a través de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) de 1980, es la adecuación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Reino de España. A pesar de que en su creación este Consejo se constituía como órgano consultivo y de deliberación, en la actualidad es un órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera.

En cuanto a sus funciones, se puede afirmar que este Consejo combina actividades de estudio y análisis con aquellas correspondientes de la coordinación interhacendal e interniveles (Asensio, *op. cit.*); a continuación se señalan sintéticamente las funciones de las cuales está a cargo:

- a) Coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas y el Estado.
- b) Emisión de informes y adopción de acuerdos, conforme a lo previsto en la ley complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c) Estudio y valoración de los criterios de distribución de recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio y revisión de las metodología utilizadas para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifiquen la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) Todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado.

3.2 Mecanismos de coordinación intergubernamental sectorial

a) Brasil: Consejos de Salud

Los Consejos de Salud son organismos colegiados compuestos por representantes del gobierno, prestadores de servicios, profesionales de la salud y usuarios, siendo estos últimos los que poseen el 50% de los miembros que componen tales Consejos. Estas instituciones tienen un funcionamiento permanente y deliberativo, su objetivo es formular las estrategias y control de la ejecución de la política de salud.

Estos Consejos constituyen una red ascendente con Consejos Municipales de Salud, un Consejo Estadual en cada Estado y un Consejo Nacional de Salud. La puesta en marcha de este sistema, en lo que se refiere al proceso de descentralización y la definición del papel de cada esfera de gobierno, está condicionada por tres cuestiones: las acentuadas desigualdades existentes; las especificidades de los problemas y desafíos en el área de salud; y las características del federalismo brasileño (Rehem de Souza, 2002: 35).

Luego de esta revisión de los mecanismos de coordinación intergubernamental que, en la práctica, son utilizados a escala mundial, se puede remarcar el planteamiento realizado con anterioridad, la especial atención hacia la coordinación en las temáticas fiscal y financiera, a diferencia de la coordinación sectorial y de políticas públicas específicas.

Sin embargo, como muy bien señala Anwar Shah, el éxito de los acuerdos intergubernamentales depende de una multiplicidad de factores, incluyendo no sólo el régimen de incentivos asociados a las estructuras de gobierno, sino también las interacciones entre estas estructuras con otra multiplicidad de instituciones formales e informales que se tienen en cada país (2007: 293).

4. Construcción modélica de una institucionalidad de coordinación y gestión técnica del Estado autonómico boliviano⁴²

Una vez que existe la decisión de dotar un Estado autonómico tanto con instituciones formales de coordinación intergubernamental como de gestión técnica del proceso, se presentan desafíos más concretos de la construcción de tales instituciones.

Como se ha podido percibir, la construcción de un modelo institucional para el Estado autonómico adquiere, en este punto, una importancia invaluable, pues el tránsito de lo que se denomina un modo de Estado simple a un modo de Estado compuesto que estará conformado por múltiples formas de gobierno autónomo –un Estado multiautonómico– requiere de una sólida institucionalidad de coordinación que se constituya en la articuladora y coordinadora del proceso de profundización de la descentralización boliviana. El principio de gradualidad en la transferencia de competencias, que se ha establecido como referencia importante en el debate autonómico, reclama una institución de gestión técnica del proceso y de desarrollo de capacidades.

A continuación se plantean elementos de construcción para una institucionalidad que puede cumplir con los desafíos mencionados.

42 Esta sección se basa, como bibliografía primaria, en el estudio de Barrios (2010) que se encuentra en el CD adjunto.

Grafico 1

Elementos básicos de construcción institucional



En el gráfico se muestran los cinco elementos básicos de construcción institucional, a partir de los cuales se delinearán aquellos elementos que se consideraran importantes a la hora de construir un aparato institucional para el régimen autonómico boliviano; al interior de cada una de estas variables se consideran dos opciones, en función de cuyas combinaciones la construcción institucional adoptará distintas características. A continuación se pasa a identificar las características internas de cada variable.

Funcionarios de la institución

- **Especializado:** las autoridades y funcionarios de la institución son reclutados a partir de un proceso de convocatoria, en el que llegan a asumir las funciones personas profesionales especialistas en materia de descentralización y autonomías; por ello, sus cargos tienen una especie de blindaje que les permite un período de trabajo estable y sostenible en el tiempo.
- **Discrecional:** tanto las autoridades como el personal técnico son incluidos en la institución sin pasar por ningún concurso de méritos y, por tanto, no tienen la suficiente expertise técnica necesaria y, por lo tanto, los cargos son definidos por órganos políticos externos y, con ello, la flexibilidad para su movilidad o despido.

Ubicación y funcionamiento institucional

– **Independiente:** la institución se encuentra fuera del Ministerio u órgano equivalente, por lo tanto, tiene un elevado margen de administración propia y sujeta a las decisiones de su máxima autoridad ejecutiva; posee además un rol activo debido a que se auto-propone tareas y, por lo tanto, tiene un funcionamiento permanente.

– **Dependiente:** la institución está dentro del Ministerio, por lo tanto, las autoridades están sujetas a una línea de mando administrativa jerárquica; a su vez, posee un rol reactivo pues sus tareas sólo son realizadas a partir de una solicitud expresa. Por ello, su funcionamiento es discontinuo, es decir, sólo es activado cuando existen casos que necesitan de una solución.

Composición territorial interna

– **No paritaria:** existe mayor participación de las ETA al interior de la institución; sin embargo, aquellas entidades que están siendo asesoradas no participan en la elaboración de las recomendaciones técnicas que se elaboran en su interior.

– **Paritaria:** existe una igual participación del nivel central del Estado y las ETA, además de ello, las entidades que están siendo asesoradas pueden participar, formal o informalmente en las decisiones técnicas de la institución.

Presupuesto institucional

– **Segura:** su presupuesto no depende de decisiones *ad hoc* que sean tomadas en corto plazo, especialmente de aquellas provenientes de órganos de carácter político.

– **Insegura:** su presupuesto es dependiente de decisiones políticas y, por lo tanto, su trabajo puede ser restringido fácilmente a través de un recorte presupuestario.

Carácter de las decisiones

– **Técnico:** decisiones regidas por parámetros técnicos y sujetas sólo a la ley o mandatos formalmente conferidos; estas decisiones son tomadas por una especie de órganos colegiados y, a su vez, pueden tener incidencia directa en las entidades asesoradas.

– **Político:** decisiones no emanadas de una reflexión técnica y guiadas por ciertas directrices político-partidarias o corporativas; estas decisiones son tomadas sólo por la máxima autoridad ejecutiva, sin dependencia de algún órgano colegiado y, por lo tanto, pueden obstruir la potestad decisiva de las ETA e incluso la asignación competencial.

Para el caso de instituciones con eminente naturaleza política se tendrá que tomar en cuenta la necesidad de dejar de lado la variable dirigida al carácter de las decisiones, pues éstas finalmente tendrán una discusión de alcance político.

También se debe prestar atención a la necesidad de incorporar, en el caso de instituciones políticas, una variable destinada al tema de la coordinación intergubernamental sectorial, pues como se vio en la sección anterior, la mayor parte de las instituciones construidas con el fin de articular los gobiernos subnacionales con el central está evidentemente dedicada al tratamiento de las temáticas fiscales y financieras. En este documento se opta por esta nueva variable, que es explicada a continuación.



Después de haber descrito estas posibles variables, es importante recalcar que cada una de ellas tiene aspectos tanto positivos como negativos, según la naturaleza estatal y, por lo tanto, su combinación es una decisión que se deberá tomar a la hora de diseñar el aparato institucional del régimen autonómico, tomando en cuenta, por un lado, las funciones que se le quiera dar y, por otro lado, del lugar que ocupe en la estructura estatal.

5. Las propuestas de modelación institucional del Anteproyecto de Ley Marco

El Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización define la coordinación intergubernamental como “el apoyo, la asistencia y programación conjunta de las políticas subnacionales, dentro de los parámetros establecidos por las políticas nacionales” (Art. 155/I) y dispone la creación de dos instancias institucionales que realizarían la coordinación y una especie de tecnificación del proceso de descentralización. Estas son:

- El Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD)
- El Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización (CNA)

El denominado Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización estaría “encargado del proceso de reasignación, transferencia y delegación de competencias entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas y descentralizadas” (ALMAD/09: Art.112/II) y cuya máxima autoridad sería “designada por el Presidente del Estado Plurinacional, de una terna propuesta por dos tercios de votos de los miembros del Consejo Nacional de Autonomías” (*Ibíd.*: Art.113/I).

Precisamente, es el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización la segunda instancia institucional creada por el Anteproyecto de Ley Marco como “instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional, los gobiernos autónomos y las administraciones descentralizadas” (*Ibíd.*: Art.156/I), que sería presidido por el Vicepresidente del Estado y, en ausencia de éste, sería la o el Ministro de Autonomía quien se encargue de tal función (*Ibíd.*: Art. 156/II).

De acuerdo a lo propuesto en el Anteproyecto de Ley Marco (Art.114), el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización tendría, entre otras, las siguientes atribuciones:

- La determinación de la procedencia o no de una transferencia competencial entre el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas.
- El análisis y dictamen de la capacidad institucional de los Territorios Indígena Originario Campesinos para su incorporación al régimen autonómico, así como la certificación de capacidades institucionales de las entidades que reciban una transferencia o delegación de competencias.
- Definir la metodología para la determinación del costo de las competencias.
- La promoción de procedimientos de conciliación en aquellos casos de conflictos competenciales.
- Determinación de procedimientos para la reasignación competencial de aquellas competencias que no estén siendo asumidas por sus titulares.

Así como son definidas las atribuciones para el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización, el Anteproyecto también prevé ciertas consideraciones para el Consejo Nacional de Autonomías que, a diferencia de la instancia descrita antes, se encuentra en el título correspondiente a la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales autónomas.⁴³

Ante la inexistencia de atribuciones dispuestas expresamente para el Consejo Nacional de Autonomías en el Anteproyecto de Ley Marco, se puede decir que éste constituiría una instancia de toma de decisiones a partir de un trabajo co-

43 Por su parte, el SEAD se encuentra al interior del título dedicado al Régimen Competencial, de lo cual podría colegirse que constituye una instancia dedicada exclusivamente al funcionamiento del ejercicio competencial.

ordinado entre el nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas, para lo cual se hace necesaria la suscripción de acuerdos intergubernativos que respalden dichas decisiones.

Existirían, por lo tanto, dos aspectos centrales que no deberían ser soslayados al momento de edificar la idea de un Consejo Nacional de Autonomías: por un lado, la legitimidad de sus miembros y, por otro lado, la credibilidad como órgano de concertación.

6. Modelos alternos para la construcción de SEAD y CNA

Sobre la base de las variables mencionadas en la sección 3, Franz Barrios (2010) construye una serie de diferentes modelos opcionales tanto para el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización como para el Consejo Nacional de Autonomías, para posteriormente plantear dos modelos que puedan combinar ambas instituciones.

En los subtítulos que siguen, se caracteriza estos modelos propuestos por Barrios con el objetivo de mostrar algunas de las posibilidades institucionales con las que se cuenta a la hora de diseñar un modelo institucional para Bolivia.

6.1 Modelos de SEAD

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Funcionarios de la institución			
Especializado		No definido	X
Discrecional	X		
Ubicación y funcionamiento institucional			
Independiente		X	X
Dependiente	X		
Composición territorial interna			
No paritaria	No definido		X
Paritaria		X	
Presupuesto institucional			
Seguro		No definido	X
Inseguro	X		
Carácter de las decisiones			
Técnico		X	X
Político	X		

a) Modelo 1

En este caso, el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización no sólo estudia y asesora sin tener alguna posibilidad de que sus mandatos sean vinculantes, sino que ahora se convierte en el filtro burocrático-técnico para la regulación de todo el proceso competencial del Estado, lo cual puede implicar que tenga cierto estatus especial que le otorgue un margen de maniobra administrativa propio.

Si por alguna razón la regulación del proceso de transferencias competenciales se tornase en un mecanismo para desacelerar lo que está instruido por el texto constitucional, cobrarían fuerza algunas consideraciones políticas que provocarían la emergencia de una valoración subjetiva del proceso en general, sin perder de vista la intermitente línea política ejercida por los espacios ejecutivos centrales.

A pesar de tener este perfil, se trata de una instancia asesora, pues aunque pueda emitir dictámenes sobre la procedencia o no de ciertas transferencias o certifique algunas capacidades institucionales, éstas sólo constituyen un insumo más para que sea el Ministro quien tome las decisiones.

Desde una determinada perspectiva, este tipo de Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización podría garantizar, en alguna medida, una racionalidad extrema, aunque de dudosa constitucionalidad, sobre el proceso de transferencias, con el pretexto de que todo se realizó de forma gradual y responsable a pesar del costo de neutralizar, de una u otra manera, los regímenes autonómicos (Barrios, 2010: 9).

b) Modelo 2

En este modelo, el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización sale del Ministerio u órgano similar, sin embargo, mantiene el perfil de su actividad principal de certificación competencial, sólo que en este caso podría situarse al interior de un entorno institucional territorial de aspecto coordinativo general. Los actores de este entorno contarían con el SEAD como un brazo técnico, aunque sin verse obligados por sus recomendaciones y, como esta institución estaría fuera del entorno ministerial, existe la probabilidad de que el mismo entorno coordinativo le otorgue su confianza.

Debido a que se propone que el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización cuente con representantes territoriales, es posible que los mismos insistan para que los miembros que compongan esta institución cuenten con idoneidad y meritocracia; sin embargo, lo opuesto es también posible si, entre todos ellos, de manera informal decidieran cuotear los cargos de la misma (*Ídem.*).

c) *Modelo 3*

En primer lugar, en este modelo el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización se encuentra fuera del Ministerio; sus autoridades y funcionarios son expertos idóneos, seleccionados de forma meritocrática, aunque por votación de instancias políticas y de remoción sólo mediante un procedimiento rígido en el marco de períodos de ejercicio de sus funciones que duren más o igual que los gubernamentales.

Todas las decisiones tomadas en su interior son objetivas, independientes y técnicas. El Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización, como unidad de funcionamiento permanente, podría ser parte de un foro político de máximo nivel y estaría prohibido que su presupuesto sea utilizado como mecanismo de influencia sobre su funcionamiento, a su vez, no podría asumir tareas de instancias sobre las que debe dictaminar, ni tampoco podría adoptar funciones regulares de las unidades ejecutivas.

Su cuerpo de dirección sería colegiado y podría contener una representación territorial sin que ello signifique afectar la meritocracia y la idoneidad; las medidas que se tomen en su interior son vinculantes o, por lo menos, incidentes, aunque eso no significa la posibilidad de que puedan realizar tareas de carácter exclusivamente consultivo.

En este caso, el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización continúa realizando certificaciones, pero ya no son utilizadas como mecanismos para la retención o racionalización de las transferencias competenciales, salvo en aquellos casos donde la Constitución disponga lo contrario; esto se explica porque en este modelo, la institución está regida por la norma y no así por voluntades políticas, por lo tanto, la certificación competencial es una más de sus funciones, ni más ni menos relevante que otras, como por ejemplo, la conciliación y coordinación (Barrios, *op. cit.*: 10).

6.2 Modelos de CNA

Antes de perfilar algunas vías para el Consejo Nacional de Autonomías, conviene destacar que en esta ocasión se descartará la variable denominada *carácter de las decisiones* ya que, como se pudo adelantar, este Consejo es concebido como una instancia institucional de eminente naturaleza política; sin embargo, se añade otra variable llamada *flexibilización sectorial*, que pudo ser explicada en la sección anterior.

	Modelo A	Modelo B
Funcionarios de la institución		
Especializado	No definido	No definido
Discrecional		
Ubicación y funcionamiento institucional		
Independiente		X
Dependiente	X	
Composición territorial interna		
No paritaria		X
Paritaria	X	
Presupuesto institucional		
Seguro	X	X
Inseguro		
Flexibilización sectorial		
Sectorializable	X	No definido
Monolítica		

a) *Modelo A*

Se trata de un foro *ad hoc* compuesto por actores territoriales que se reúnen un par de veces al año para intercambiar información, plantear opciones para la solución a diversos problemas del proceso de implementación autonómica de forma concertada, lo que no implicaría pretender obligar a nadie con sus recomendaciones, todo bajo la intención de facilitar las tareas de coordinación vertical. Sin embargo, al cabo de una gestión podría emitir votos resolutivos que insten a tomar ciertas medidas, sin que ello signifique generar obligación jurídica.

Esta constelación no excluye una composición en la que se integren tanto representantes del gobierno como representantes de las Entidades Territoriales Autónomas, como un órgano colegiado y sectorializable. Al no constituir una instancia de carácter técnico, su calidad y naturaleza es política, aunque de una forma desprovista de capacidad para influir decisivamente en el proceso político de decisión. Desde este punto de vista, su perfil es hacer política desde actos declarativos ante la opinión pública y una dinámica interna de contacto relativamente formalizada entre actores territoriales. Por lo tanto, ninguna de sus decisiones es vinculante y, en el mejor de los casos, constituye una fuente de asesoramiento para los decisores reales (Barrios, *op. cit.*: 12).

b) *Modelo B*

En este modelo se pretende contar con un Consejo Nacional de Autonomías que sea pieza clave del proceso de decisión política, lo que implica que se determine

qué recomendaciones de su trabajo revestirán de carácter incidente e incluso vinculante. Bajo tales condiciones, se requiere una formalización seria de sus decisiones, que deberán adoptar el formato de acuerdo interterritorial emitido mediante voto calificado.

El órgano de decisión con el que cuente este Consejo será colegiado y también podrá contar con participación tanto de representantes del nivel central como de las Entidades Territoriales Autónomas. Este nuevo perfil es establecido sin el perjuicio de que las tareas de intercambio de información, coordinación o apelación declarativa hacia la opinión pública se mantengan. Su funcionamiento puede ser permanente pues al ser algunas de sus decisiones de carácter incidente, la preparación de sesiones requerirá de un equipo técnico y administrativo estable (*Ídem.*).

6.3 Combinaciones opcionales de SEAD y CNA

Después de haber realizado un ejercicio modélico tanto del Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización como del Consejo Nacional de Autonomías, conviene construir esquemas para una combinación de ambas instituciones, según Franz Barrios (*op. cit.*: 13-14), esos esquemas podrían ser los siguientes:

Esquema 1 CNA (A) y SEAD (2)	Esquema 2 CNA (B) Y SEAD (2)	Esquema 3 CNA (B) SEAD (3)
<ul style="list-style-type: none"> – En este caso se encuentran dos figuras que no buscan influir en el quehacer real. – El SEAD no está dentro del Ministerio y hace parte del CNA como brazo técnico, por lo que el intercambio de información adquiere una garantía de sistematicidad. – Como en este caso, el CNA no incide ante nada, es posible que uno de sus miembros, el Ministerio de Autonomía, utilice los reportes del SEAD para tomar decisiones de traspaso competencial ya como instancia del Órgano Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> – El CNA ya no estaría desconectado de la cadena de decisiones políticas que se realizan en su entorno, por lo que los procesos de movimiento competencial que son aprobados en su interior buscarían vías formales e informales para traducirse en disposiciones legales. – Sin embargo, en este caso, el CNA no tiene por qué seguir las recomendaciones del SEAD, que se mantendría como asesorativo. 	<ul style="list-style-type: none"> – Este esquema muestra que el CNA está limitado por lo que el SEAD recomiende. – Sin embargo, tampoco el SEAD está limitado a emitir reportes vinculantes, por tanto, también puede desempeñar un papel asesorativo. – Finalmente, este esquema busca la complementación del modelo de CNA fuerte con el modelo de SEAD también fuerte.

Después de referirse a estos tres posibles esquemas de combinación entre el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización y el Consejo Nacional de Autonomías, Franz Barrios (*op. cit.*: 13-17) pasa a caracterizar de forma más detallada ambas instituciones en el marco del esquema 3, sin perjuicio de considerar como mejor o peor alternativa cualquiera de los otros esquemas, incluso sin dejar de lado la posibilidad de construir nuevas vías sobre la base de las variables manejadas en la sección 3.

En este marco, tanto el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización y el Consejo Nacional de Autonomías constituyen instituciones complementarias bajo un solo fin: el diseño e implementación de los elementos más importantes del régimen autonómico, como lo son la temática competencial y la fiscal-financiera.

Seguramente, las interrogantes son muchas, pues es un proceso que trae consigo enormes complejidades y desafíos que deberán ser superados conforme se vaya avanzando en el proceso, en este capítulo se intentó presentar algunas variables que podrían ser tomadas en cuenta al momento de construir un modelo institucional para el régimen autonómico boliviano, todo con el objetivo de que éste pueda constituirse en un medio para la solución de problemas estructurales de la sociedad boliviana, que son en realidad los fines a los cuales se les deberían buscar soluciones prontas y viables.

7. Conclusiones

Toda profundización de la descentralización, como históricamente lo muestran los procesos de reconfiguración estatal a escala internacional, requiere de la generación de acuerdos y coordinación entre lo que puede denominarse un nivel nacional y otras múltiples entidades territoriales subnacionales.

Esta necesidad trae consigo la importancia de contar con una institucionalidad que tenga todas las características necesarias para garantizar que el proceso de implementación del régimen autonómico sea lo más efectivo posible.

Una perspectiva comparada en el ámbito internacional muestra, en primer lugar, la construcción de una teoría de las relaciones intergubernamentales que señala las complejidades a la hora de iniciar procesos de coordinación intergubernamental entre diversos niveles de gobierno, pues a una mayor cantidad de los mismos, los ejes de articulación tenderán a ser mayores. En segundo lugar, la experiencia comparada permite concluir, en cierta medida, que los mecanismos de coordinación intergubernamental son utilizados, principalmente, al momento de definir políticas fiscales y financieras, y no tanto así para la delimitación de acciones públicas en materias sectoriales.

Por su parte, en el caso boliviano, el Anteproyecto de Ley Marco se propuso la construcción de dos instancias institucionales: el Servicio Estatal de Autonomías

y Descentralización y el Consejo Nacional de Autonomías, cuya naturaleza, objetivos y funciones requieren de un profundo proceso de reflexión, debate y concertación sobre aquellos elementos clave que deberán contener, pues de la construcción de todo el diseño institucional dependerá una parte importante de la descentralización boliviana.

En este documento –sobre la base de los estudios de Franz Barrios– se presentaron opciones para la construcción de esta institucionalidad a partir de la combinación de una serie de variables; sin embargo, conviene aclarar que una desviación de los modelos propuestos no significa una desviación del proceso mismo, pues toda la fuerza y capacidad que requiere una institucionalidad para el proceso autonómico boliviano dependerá de las características propias del Estado y no así de las potenciales clasificaciones ideales con las cuales se quiera delinear los ejes de la misma.

Como se pudo apreciar, la construcción de este diseño institucional adquiere vital importancia para la generación de acuerdos intergubernamentales, sin embargo, como bien señala Ameller, “cualquier acuerdo sin la participación de todos los actores continuará bloqueando un desarrollo ordenado, gradual y pactado para las autonomías y generando un alto costo desde todo punto de vista innecesario” (2009: 6).

En síntesis, la institucionalidad del régimen autonómico boliviano no pasa sólo por la otorgación de distintos tipos de competencias a las Entidades Territoriales Autónomas, sino también en la existencia de mecanismos institucionales concretos que puedan actuar como rectores y guías del proceso, para lo cual sus características dependerán de las funciones que se espera de ellos y, por supuesto, de la voluntad política existente tanto a escala del nivel central como en las diversas formas de gobiernos autónomos para su funcionamiento efectivo, donde precisamente la efectividad dependerá de la posibilidad de coordinar dicha construcción conforme a las disposiciones constitucionales y las necesidades de un proceso de tal envergadura.

CAPÍTULO V

La agenda fiscal-financiera

1. Introducción

Uno de los aspectos cruciales que deberá legislar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) es el régimen económico-financiero (CPE, Art. 271), que regulará las relaciones fiscales intergubernamentales en el país. A diferencia del ámbito competencial, sobre el cual la Constitución presenta relativa precisión, salvo por unas pocas previsiones generales sobre ingresos territoriales y política fiscal, no existen mayores desarrollos constitucionales sobre el régimen fiscal-financiero de las autonomías.

Por ello, le corresponde a la Ley Marco desarrollar los contenidos y bases para el financiamiento del Estado autonómico. En este contexto, se hacen necesarios la reflexión, el debate y la concertación entre los actores políticos y sociales del proceso acerca de los objetivos, alcances y estructura de un sistema de financiamiento acorde con el nuevo diseño autonómico del país, caracterizado por una profundización de la descentralización.

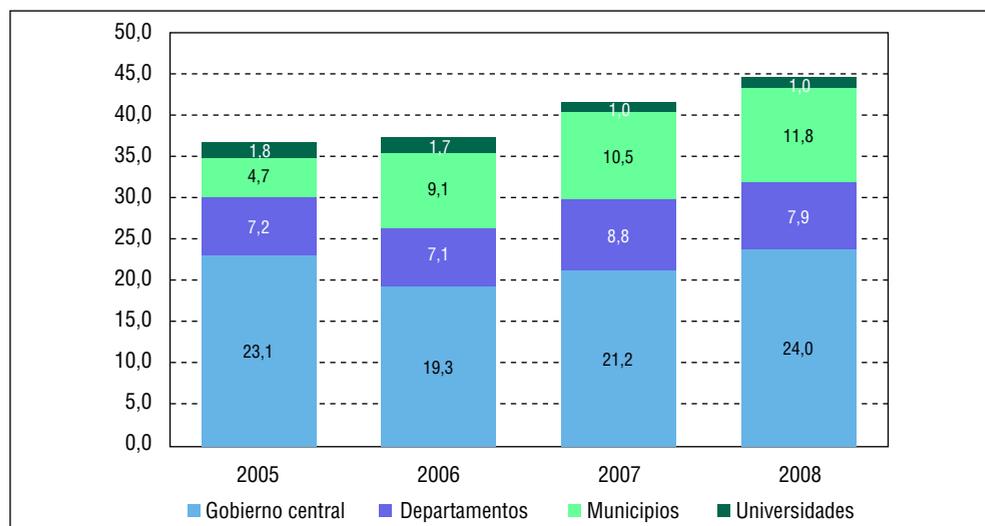
Este documento intenta abordar aspectos que deben discutirse para la conceptualización y diseño de un régimen fiscal-financiero que estimule la equidad y la eficiencia, dos de los objetivos principales de todo proceso de descentralización. Varias de las definiciones de fondo de este diseño deberían, ineludiblemente, ser incorporadas en la Ley Marco, mientras que el proceso de implementación plena debiera más bien concebirse como una tarea de mediano plazo.

2. La magnitud del presupuesto público en años recientes

2.1 ¿En qué gasta el sector público boliviano?

Según datos de la Contaduría General del Estado (CGE), entre 2005 y 2008 el Sector Público No Financiero (SPNF) efectuó gastos que alcanzaron, en promedio, a 4.400 millones de dólares anuales, equivalentes a 36,7; 37,2; 41,5 y 44,7% del PIB en los años 2005 a 2008, respectivamente.⁴⁴

Gráfico 1
Gasto del SPNF 2005- 2008
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

Históricamente, el nivel central ha sido el mayor ejecutor de recursos, de manera consistente con la arquitectura estatal vigente. Sin embargo, este mayor peso se ha visto relativizado de manera importante en la segunda parte de la presente década, al influjo de reformas parciales en la asignación de responsabilidades y de las participaciones de los niveles subnacionales en los ingresos del Estado. Así, el gasto del nivel central pasó del 70% del total en el año 2000 a 62,9% en 2005 y a 53,7% en 2008, con lo que alcanzó 4.137 millones de dólares en este último año.

El nivel central se ha hecho cargo de la mayor parte del aparato burocrático del Estado, asumiendo el financiamiento de todos los órganos no territoriales

⁴⁴ Como proporción del PIB, los registros de 2007 y 2008 superaron los registros de inicios de la década. Asimismo, el nivel de gasto público en Bolivia en 2008 fue superior en alrededor de 20% al observado en los países sudamericanos (CepalStat - www.eclac.cl).

(Legislativo, Judicial, Electoral, Ejecutivo y todos los órganos de control); gasto que se ve reflejado en su elevada participación en la función servicios públicos generales (Tabla 1). Destaca también su participación en los asuntos económicos del Estado, con una ejecución del 45% del total asignado a dicha función en 2007.⁴⁵ En las funciones sociales, el gasto del nivel central se focaliza en la protección social y cada vez más en educación y salud por la creación de ítems, tanto directamente como a través de las prefecturas.

Entre 2000 y 2008 se observaron incrementos importantes en la participación de las entidades subnacionales en el gasto total. La participación de las prefecturas y otras entidades departamentales en el gasto total aumentó desde 15,2% en 2000 a 17,7% en 2008 (1.362 millones de dólares). Con datos promedio para 2005-2007, en el nivel departamental se han observado las asignaciones más importantes de recursos a asuntos económicos (muy concentradas en transporte carretero), salud y educación; estas dos últimas casi enteramente financiadas con recursos transferidos desde el nivel central para el pago de salarios, sobre los cuales las prefecturas no tienen posibilidades de decisión ni gestión. En promedio para 2005-2007, estas tres funciones absorbieron 88,3% del gasto departamental.

Tabla 1
Gasto público por finalidad y función según nivel, promedio 2005-2007
(En millones de dólares)

Función	Nivel central	Nivel Departamental	Nivel Municipal	Universidades	Total
1 Servicios públicos generales	664,7	34,3	82,9	1,6	783,6
2 Defensa	165,5	0,0	0,0	0,0	165,5
3 Orden público y seguridad	198,5	3,5	9,9	0,5	212,4
4 Asuntos económicos	589,2	239,7	251,6	3,1	1.083,6
5 Protección del medio ambiente	15,0	15,0	57,6	0,0	87,7
6 Vivienda y servicios comunitarios	20,1	13,7	193,0	0,2	227,1
7 Salud	209,7	106,7	105,8	3,7	425,9
8 Act. Recreativas, cultura y religión	9,3	8,4	74,1	1,8	93,5
9 Educación	56,8	432,5	152,6	145,9	787,8
10 Protección social	460,5	27,7	20,3	7,0	515,5
Gasto total	2.389,4	881,5	947,9	163,9	4.382,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

45 La información del gasto según funciones, provista por la Dirección General de Contaduría-CGE, está disponible solamente hasta el año 2007.

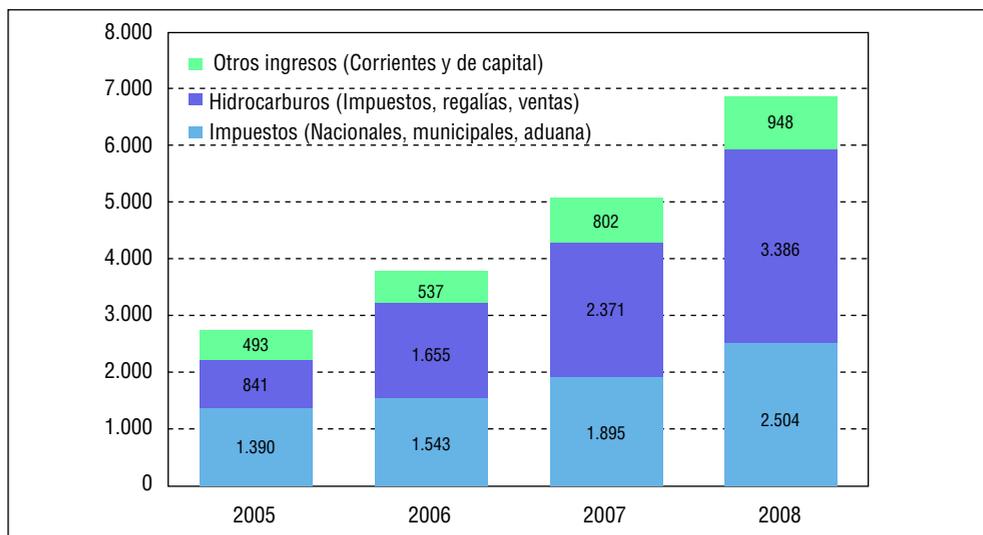
La participación del gasto municipal en el total prácticamente se ha triplicado entre 2000 y 2008 (desde 9,7 hasta 26,4%), alcanzando 2.034 millones de dólares en este último año. Un rasgo central de la gestión municipal es su contribución a las actividades económicas, en las que destaca el gasto en transporte (casi en su totalidad por carretera) y en actividades agropecuarias (principalmente en los municipios rurales). Los municipios también destinan recursos considerables a funciones sociales como vivienda y servicios comunitarios (20% del gasto total), educación (16%) y salud (11%).

2.2 Los ingresos

Los ingresos totales del Sector Público No Financiero provienen de impuestos (nacionales, departamentales y municipales), regalías, patentes, venta de bienes y servicios, transferencias, donaciones y crédito. En décadas recientes, la mayor fuente de recursos han sido los impuestos nacionales, municipales y sobre las importaciones (aranceles), que entre 1990 y 2005 representaron 38% del total, seguidos muy de cerca por la contribución de los hidrocarburos (ventas, impuestos y regalías), que representaron 35%.

En años recientes, como resultado de cambios en el régimen que regula la propiedad de la renta petrolera (Ley 3058 y la nacionalización de los hidrocarburos) y a la coyuntura de altos precios de los combustibles que se experimenta desde 2006, los ingresos por hidrocarburos han pasado a ser la principal fuente de recursos del Estado, ya que alcanzaron el 49,5% de los ingresos totales en 2008 (Gráfico 2).

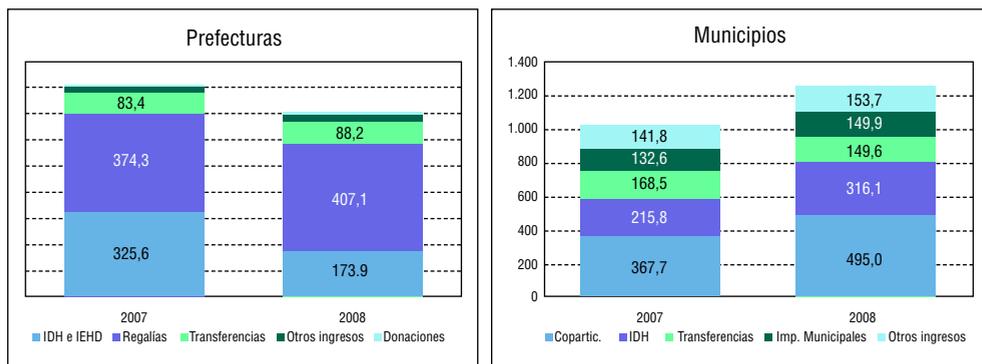
Gráfico 2
Ingresos consolidados del SPNF 2005 - 2008
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

A nivel subnacional, los ingresos de las prefecturas están fuertemente relacionados con la explotación de recursos naturales: en 2008, el 85% de ellos provino –vía transferencias intergubernamentales– de regalías e impuestos sobre hidrocarburos (Gráfico 3).

Gráfico 3
Ingresos de las entidades subnacionales en 2007 y 2008
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

A su turno, en los municipios se observa una estructura de ingresos que también es muy dependiente de las transferencias, esta vez por concepto de coparticipación tributaria, IDH y otras, que totalizan algo más de 75% de los ingresos totales. En este caso, sin embargo, resalta un aporte de cerca del 15% de esfuerzo municipal propio mediante la recaudación de impuestos municipales y otros ingresos no tributarios, asociado al control de ciertas bases impositivas y al ejercicio de la autonomía municipal por ya varias décadas.

Estos datos permiten extraer al menos dos conclusiones importantes:

- Primera, la magnitud de las transferencias desde el nivel central a los niveles subnacionales es muy significativa, aunque esta característica no es propia solamente de Bolivia o de los países unitarios. Por consideraciones de eficiencia y economías de escala, la mayor parte de las economías ha organizado su recaudación de impuestos de manera ampliamente (no totalmente)

centralizada,⁴⁶ recurriendo en una segunda instancia a distintos regímenes de transferencias.⁴⁷

- Segunda, los ingresos subnacionales son extremadamente dependientes de los inestables ingresos asociados a los hidrocarburos, lo cual expone a las entidades subnacionales al riesgo de inestabilidad con potenciales consecuencias adversas sobre la gestión subnacional. Este aspecto es particularmente relevante en el caso de las entidades departamentales que no tienen acceso –como las municipalidades– a bases más estables (como la coparticipación de impuestos de renta interna y aduanera) o a fuentes de ingresos propias (como los impuestos municipales).

3. El punto de partida: la relación entre competencias y recursos

En el ámbito fiscal-financiero, este tipo de diseño tiene que ver en buena parte con la asignación de responsabilidades de gasto, de dominios tributarios y de manera más general de fuentes de ingresos para el cumplimiento de estas responsabilidades. La manera en que esta asignación es resuelta determina el tipo de relaciones fiscales que deberían existir entre los diferentes niveles de gobierno (Boadway *et al.*, 1994).

En años recientes, la discusión sobre los aspectos inherentes a la fiscalidad subnacional en Bolivia se ha centrado casi exclusivamente en la distribución de los ingresos del Estado.⁴⁸ Sin embargo, no siempre se ha abordado con la misma profundidad y convicción la discusión acerca del destino de los recursos adicionales transferidos hacia el nivel subnacional, que debería reflejarse en responsabilidades de gasto claras para las entidades subnacionales.

46 Rodden (2001) destaca que aún en la mayor parte de los países federales la recolección de ingresos es sorprendentemente centralizada. Según este autor, considerando a los Estados federales, donde las responsabilidades de gasto son elevadas (medidas en porcentajes del PIB), solamente se observan tres Estados en los cuales las recaudaciones tributarias vía impuestos subnacionales son sustanciales: Suiza, Estados Unidos y Canadá, con recaudaciones de 12, 18 y 30% del PIB, respectivamente. En contraste, Estados que presentan un nivel de gasto subnacional superior a 35% del PIB –como Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Portugal y el Reino Unido (entre otros)– tienen una capacidad de recolección de ingresos autónomos de 1% del PIB o menos.

47 En el caso boliviano, la recaudación de impuestos subnacionales se sitúa en alrededor de 1,3% del PIB (2007 y 2008), con una contribución de las municipalidades de alrededor de 90%. En este marco, las transferencias desde el nivel central a las ETA representaron, entre 2005 y 2008, alrededor de 90% de los ingresos subnacionales.

48 Debido a su inclusión en el esquema de la coparticipación tributaria desde 1994, tradicionalmente también han participado en esta discusión las universidades públicas.

La implementación y el ejercicio responsables de la autonomía, consagrados en la Constitución, necesariamente deben tomar en consideración que para una adecuada estructuración del régimen de financiamiento autonómico debe partirse considerando las responsabilidades asignadas a las autonomías, para luego –en un segundo momento– enfocarse en el análisis de las fuentes de recursos necesarias para financiarlas.

El objetivo de un régimen fiscal-financiero en un Estado descentralizado es lograr una asignación de recursos estatales que permita garantizar una provisión de servicios públicos más eficiente por parte del nivel central y las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), dada una asignación de competencias previamente definida. Ello conlleva un supuesto central: la provisión autonómica de bienes y servicios estatales debe ser más eficiente y equitativa que en un Estado con provisión centralizada.

Como punto de partida para conceptualizar el régimen fiscal-financiero del Estado autonómico, la Constitución establece con un nivel de detalle importante –aunque sin eludir del todo áreas con potenciales choques o superposiciones– el trazado competencial del Estado boliviano que asigna competencias en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas a los niveles central y a las Autonomías Indígena Originario Campesinas (Arts. 297 a 304) y las asigna a cuatro formas de gobierno (del nivel central, departamental, municipal e Indígena Originario Campesinas).⁴⁹

Esta información de partida –que probablemente debiera ser “pulida” en la Ley Marco– permite observar las responsabilidades de gasto establecidas en 199 competencias, lo que debería dar una idea de la magnitud de recursos a ser asignados a las autonomías para financiar los gastos derivados de las competencias que les corresponden,⁵⁰ mediante un régimen de financiamiento apropiado que garantice la provisión de los servicios públicos.

4. Los principios básicos para el sistema de financiamiento

Definido el objetivo del sistema de financiamiento del Estado autonómico, una vía natural para continuar la concepción del régimen de financiamiento es definir sus principios básicos o rectores, sobre los cuales la sociedad y sus actores políticos debieran coincidir. Naturalmente, no existe un estándar sobre los principios rectores de los regímenes fiscal-financieros en Estados descentralizados. Sin em-

49 Recordemos que la Autonomía Regional en la CPE no dispone ni de competencias ni de recursos.

50 El anteproyecto de Ley Marco aborda este tema introduciendo el concepto del costeo competencial (Arts. 100 a 104).

bargo, diversos autores (PNUD, 2006; Barrios, 2009d; o Finot, 2009a) coinciden en un conjunto básico de principios para el financiamiento autonómico, entre los que se puede destacar la sostenibilidad, solidaridad y la autonomía, los cuales adicionalmente se encuentran consagrados en la Constitución. Otros principios que deben considerarse son la eficiencia fiscal (Boadway *et al.*, 1994) y la disciplina fiscal (Shah, 2005b).⁵¹

El principio de *sostenibilidad* establece básicamente que la actividad económica del Estado, en sus niveles central y subnacional, deberá ajustarse a los recursos disponibles en el tiempo, de acuerdo a la distribución de fondos establecida. Su cumplimiento implicaría una planificación y presupuestación responsables, que se basen en fuentes de recursos estables que apoyen la continuidad de la gestión pública subnacional y que eviten déficit recurrentes y endeudamiento insostenible.

La *autonomía*, en particular la *autonomía financiera*, implica que las Entidades Territoriales Autónomas cuenten con recursos financieros sobre los cuales tengan posibilidades efectivas de decisión, en el marco de sus responsabilidades. La aplicación de este principio implicaría, por ejemplo, discutir, identificar y asignar a las Entidades Territoriales Autónomas fuentes “territoriales” (o “propias” en sentido amplio),⁵² sobre las cuales se debería evitar en lo posible imponer condicionalidades de gasto.⁵³

La *solidaridad*, como principio consagrado en la Constitución, se materializaría en mecanismos concertados que contribuyan a una distribución de recursos cada vez más equitativa en el país. Este principio tradicionalmente encuentra su expresión mediante sistemas de transferencias y mecanismos de equalización (para buscar la equidad social) y de cohesión social (para lograr la equidad mediante la convergencia del desarrollo económico de las entidades territoriales).

La *eficiencia fiscal* consiste en que las Entidades Territoriales Autónomas proveerán a la población de su jurisdicción servicios públicos del máximo valor posible, dado el nivel de tributación vigente y las transferencias recibidas para el cumplimiento de sus responsabilidades.

El principio de *disciplina fiscal* establece que los gobiernos de todos los niveles (central y autónomos) deben ser responsables por las consecuencias de sus decisiones y enfrentarse a restricciones presupuestarias “duras”. Este principio se implementará en la medida en que el gobierno central no se haga responsable de

51 Existen varios otros principios como gradualidad, suficiencia, corresponsabilidad fiscal, no discriminación, etc., que podrían ser incorporados al grupo básico de principios orientadores definido para este estudio.

52 Barrios (2009d) realiza la precisión en sentido que –en estricto rigor– el concepto de ingreso propio está relacionado con la posibilidad de creación de las fuentes, completamente ligado a la potestad de legislación.

53 El marco legal que establecerá esta asignación será la ley de clasificación de ingresos (CPE, Art. 340).

la deuda de las autonomías y en que el Banco Central no actúe como prestamista de última instancia del gobierno central de manera ilimitada (Shah, 2005b).

5. Estructurando el régimen de financiamiento

Los componentes del financiamiento subnacional, para un conjunto de responsabilidades asignadas, son típicamente los dominios tributarios –que permiten la generación de recursos propios–, las transferencias intergubernamentales y el financiamiento. Por su naturaleza diferenciada, cada uno de estos componentes tiene potencialidades distintas para lograr los distintos propósitos de sistema expresados en sus principios.

El componente básico de los sistemas de financiamiento subnacional son los ingresos generados en los dominios tributarios propios, por sus implicaciones para la eficiencia y para la equivalencia fiscal, por sus incentivos para el desarrollo económico y, particularmente, para el ejercicio de la autonomía. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que típicamente el costo del ejercicio de las responsabilidades asignadas a las entidades descentralizadas excede largamente a las recaudaciones propias (Boadway y Shah, 2007). A raíz de ello, se recurre al componente de las transferencias intergubernamentales, que pueden tener diversos propósitos, entre ellos: i) cubrir las brechas entre necesidades de gasto y recursos propios, ii) buscar la equalización (o igualación) fiscal (para lidiar con diferencias territoriales de disponibilidad de recursos), iii) equilibrar los recursos disponibles ante necesidades diferenciadas de gasto (por ejemplo, ante distinto grado de desarrollo socioeconómico), o iv) para incentivar en los gobiernos subnacionales asignaciones de gasto consistentes con objetivos nacionales, típicamente mediante transferencias condicionadas o sujetas a cofinanciamiento.

A partir de los principios básicos propuestos para la búsqueda de consensos sobre el sistema de financiamiento, los tomadores de decisiones del nivel central y de las Entidades Territoriales Autónomas deberán preguntarse:

- ¿Cómo podemos profundizar la autonomía ampliando nuestros recursos mediante esfuerzos fiscales propios? ¿Cuáles son los requisitos mínimos del sistema de financiamiento autonómico en términos de dominios subnacionales para poder realizar un mayor esfuerzo fiscal?
- ¿Apoyaremos la introducción de mecanismos que permitan contar con ingresos predecibles y estables para la gestión pública subnacional? ¿Estamos dispuestos a constituir un fondo de estabilización?
- ¿Estamos dispuestos a mejorar la equidad social y la equidad interterritorial mediante mecanismos solidarios? ¿Qué recursos podrían financiar estos mecanismos?

En los siguientes párrafos se esbozan algunas opciones de modelos para un sistema de financiamiento del régimen autonómico boliviano, que se desarrollan a partir de cuatro componentes básicos: sostenibilidad, autonomía, consistencia con políticas del nivel central y ecualización, cuyos alcances se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3
Componentes básicos para el sistema de financiamiento

Componente	Finalidad	Instrumento
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Estabilizar los presupuestos públicos – Evitar crisis fiscales y sobreendeudamiento 	<ul style="list-style-type: none"> – Fondos de estabilización
Autonomía	<ul style="list-style-type: none"> – Lograr que las ETA cuenten con recursos sobre cuyo uso puedan decidir de manera efectiva 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecimiento/Dotación de dominios tributarios – Transferencias no condicionadas
Consistencia con políticas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> – Cooperación en la gestión de programas nacionales (p.ej. el actual esquema en educación) – Orientar el gasto hacia programas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> – Transferencias condicionadas – Transferencias cofinanciadas
Ecualización	<ul style="list-style-type: none"> – Igualación de capacidades fiscales – Asignaciones consistentes con mayores necesidades de la población 	<ul style="list-style-type: none"> – Transferencias condicionadas

Fuente: Elaboración propia.

Las opciones planteadas a continuación constituirían vías para un “modelo” del sistema de financiamiento, que se construyen a partir del contexto económico, político y fiscal boliviano. Ellas son:

- a) Un modelo basado en el sistema actual, al cual se añadirían dos ingredientes importantes: un mecanismo de estabilización y el fortalecimiento de dominios tributarios departamentales (alternativa 1).
- b) Un modelo con una distribución equitativa de los recursos públicos del nivel central, que además incluye mecanismos de estabilización y fortalecimiento de dominios tributarios (alternativa 2).
- c) Un modelo mixto, que plantea una redistribución parcial más equitativa, con mecanismos de estabilización y fortalecimiento de dominios tributarios (alternativa 3).

Alternativa 1. Sistema actual con mecanismo de estabilización y fortalecimiento de dominios tributarios

La Constitución asigna explícitamente recursos a las Entidades Territoriales Autónomas departamentales (Art. 341), respetando la actual asignación. Dado que la Constitución no se refiere a los recursos de las Entidades Territoriales

Autónomas municipales, podría entenderse que la actual asignación en favor del nivel local también se mantiene.

Si en la práctica no existen posibilidades para discutir, diseñar y consensuar un régimen de financiamiento diferente al actual (posiblemente en el marco de un *pacto fiscal*), una alternativa a considerar sería mantener el actual esquema de financiamiento sujeto, sin embargo, a dos ajustes ineludibles: 1) la incorporación de mecanismos de estabilización de los ingresos subnacionales, y 2) el establecimiento de dominios tributarios subnacionales, particularmente para las autonomías departamentales (Tabla 4.a).

A las ventajas resultantes de estabilizar los ingresos y fortalecer los dominios tributarios, derivadas de esta alternativa, se contrapondrían las desventajas de mantener la desigual distribución interterritorial del ingreso público del Estado, e ignorar las necesidades y costos diferenciados de provisión de los servicios públicos.

Tabla 4.a.
El sistema de financiamiento subnacional: alternativa 1

Finalidad	Mecanismo	Recursos*	Forma de distribución de transferencias	Finalidad
Sostenibilidad	Estabilización	– Fondo de estabilización hidrocarburos (nacional o subnacional) conformado con recursos acumulados en periodos de marcada alza de precios	– Salida de recursos en periodos de baja de los recursos provenientes de los hidrocarburos	Estabilizar los presupuestos públicos subnacionales ante variaciones de precios; y evitar el surgimiento de crisis fiscales y excesivo endeudamiento subnacional
Autonomía	Transferencias no condicionadas	– Coparticipación tributaria – Regalías departamentales – 25% IEHD para departamentos	– Criterio per cápita – 11% Productores – 1% Beni-Pando – Porcentaje por departamento	Cumplimiento de las competencias asignadas por las leyes 1551 y 1654 y disposiciones posteriores. Fortalecimiento de los dominios tributarios subnacionales
	Recursos territoriales	– Impuestos municipales – Impuestos departamentales – Otros ingresos tributarios – Venta de bienes y servicios – Otros recursos	– Recursos gestionados en departamentos y municipios	
Consistencia con políticas nacionales	Transferencias condicionadas	– IDH dept. (24,4% dep. 67% mun. 8,6% univ.) – Recursos FPS – Recursos HIPCII – Salarios Educación, Salud y Serv. Social – Créditos y donaciones	– Criterio per cápita (municipios) – Criterio per cápita – Monto fijo – Según planilla salarial	Inversión en funciones sociales Financiamiento para funciones sociales Pago de salarios en funciones sociales
Ecuilibración	Transferencias	– 10% IEHD	– Fondo de compensación deptal.	Nivelación ingresos departamentales

Fuente: Elaboración propia.

* En todos los casos, se mantendrían los totales asignados a los niveles departamental y municipal.

Alternativa 2. Sistema con distribución más equitativa, con mecanismos de estabilización y fortalecimiento de dominios tributarios

Manteniendo las asignaciones de recursos establecidas por la Constitución, se podrían adoptar los siguientes elementos: a) la incorporación de mecanismos de estabilización, b) el establecimiento de dominios tributarios subnacionales, particularmente para las autonomías departamentales, y c) una redistribución de las transferencias intergubernamentales al interior de cada nivel con base en criterios de población, combinados con necesidades y costos de provisión diferenciados.⁵⁴

Tabla 4.b.
El sistema de financiamiento subnacional: alternativa 2

Finalidad	Mecanismo	Recursos*	Forma de distribución de transferencias	Finalidad
Sostenibilidad	Estabilización	– Fondo de estabilización hidrocarburos (nacional o subnacional) conformado con recursos acumulados en periodos de marcada alza de precios	– Salida de recursos en periodos de baja de los recursos provenientes de los hidrocarburos	Estabilizar los presupuestos públicos subnacionales ante variaciones de precios; y evitar el surgimiento de crisis fiscales y excesivo endeudamiento subnacional
Autonomía	Transferencias no condicionadas	– Coparticipación tributaria – Regalías departamentales – 25% IEHD para departamentos – IDH dept. (11%+1%) (24,4% dep. 67% mun. 8,6% univ.)	– Población, necesidades y costos – Población, necesidades y costos – Población, necesidades y costos – Población, necesidades y costos	Cumplimiento de las competencias asignadas por las leyes 1551 y 1654 y disposiciones posteriores. Fortalecimiento de los dominios tributarios subnacionales
	Recursos territoriales	– Ingresos tributarios – Venta de bienes y servicios – Otros recursos		
Consistencia con políticas nacionales	Transferencias condicionadas	– Recursos FPS – Salarios Educación, Salud y Serv. Social – Recursos HIPCII – Créditos y donaciones	– Criterio per cápita – Según planilla salarial – Monto fijo	Inversión funciones sociales Pago de salarios en funciones sociales Financiamiento para funciones sociales

Fuente: Elaboración propia.

* En todos los casos, se mantendrían los totales asignados a los niveles departamental y municipal.

54 Se entiende por “necesidades diferenciadas” al diferente nivel de demanda por servicios públicos que presentan entidades territoriales distintas, derivadas por ejemplo de factores demográficos, como ser las distintas proporciones de población en edad escolar que tienen los municipios (mayor demanda por servicios de educación). Estas necesidades podrán ser también distintas, en términos de disponibilidad de infraestructura en un momento dado (por ejemplo, centros de salud por 1.000 habitantes, etc.). Para una revisión de variables que se aplican a escala internacional para captar las necesidades diferenciadas, ver por ejemplo Boadway y Shah (2007), y Monasterio (2003).

Esta alternativa implicaría una profunda redistribución intranivel de los recursos estatales, por lo cual se haría recomendable levantar las condicionalidades vigentes sobre varias de las transferencias para posibilitar el ajuste (Tabla 4.b).

La adopción de una alternativa de este tipo no puede concebirse al margen de un gran *pacto fiscal* nacional, pues su aplicación implicaría cambios profundos en la distribución interterritorial del ingreso público.

Alternativa 3. Sistema mixto con redistribución parcial más equitativa, con mecanismos de estabilización y fortalecimiento de dominios tributarios

A partir del actual esquema de financiamiento se contemplarían los siguientes cambios: a) la incorporación de mecanismos de estabilización, b) el establecimiento de dominios tributarios subnacionales, particularmente para las autonomías departamentales, c) se realizaría una redistribución (intranivel) de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), con base en criterios de población y necesidades y costos de provisión diferenciados, condicionándolos a su uso en la provisión de los servicios públicos asociados a los derechos fundamentales (CPE, Arts. 17 a 20), como expresión de solidaridad interterritorial^{55, 56} (Tabla 4.c).

Por su parte, se entiende que los costos de provisión de servicios públicos son diferentes entre territorios: no cuesta lo mismo proveer una ración de desayuno escolar en Cochabamba que en Tarija o construir un centro de salud en Oruro que otro en Trinidad.

55 La práctica internacional centra esta prioridad en los *bienes o servicios meritorios*, entendidos como aquellos para los cuales el Estado debe garantizar un nivel mínimo de provisión (Musgrave, 1959); o como aquellos cuyo consumo produce un efecto social mayor que el beneficio para el individuo que los consume (Rathe, 2009).

56 La FAM (2009, p. 45) y Barrios (2009d) consideran apropiado y viable considerar distribuciones opcionales del IDH en la asignación secundaria del ingreso (corrección de desequilibrios).

Tabla 4.c.
El sistema de financiamiento subnacional: alternativa 3

Finalidad	Mecanismo	Recursos*	Forma de distribución de transferencias	Finalidad
Sostenibilidad	Estabilización	– Fondo de estabilización hidrocarburos (nacional o subnacional) conformado con recursos acumulados en periodos de marcada alza de precios	– Salida de recursos en periodos de baja de los recursos provenientes de los hidrocarburos	Estabilizar los presupuestos públicos subnacionales ante variaciones de precios; y evitar el surgimiento de crisis fiscales y excesivo endeudamiento subnacional
Autonomía	Transferencias no condicionadas	– Coparticipación tributaria – Regalías departamentales	– Criterio per cápita – 11% Product., 1% Beni-Pando	Dotar a las ETA de recursos sobre cuya asignación tienen plena capacidad de decisión, en el marco de sus responsabilidades. Fortalecimiento de los dominios tributarios subnacionales
	Recursos territoriales	– Ingresos tributarios – Venta de bienes y servicios – Otros recursos		
Consistencia con políticas nacionales	Transferencias condicionadas	– Salarios Educación, Salud y Serv. Social – 25% IEHD para departamentos – IDH dept. 24,4% dep. 67% mun. 8,6% univ.) – Recursos HIPCII	– Según planilla salarial – Población, necesidades y costos – Población, necesidades y costos – Monto fijo	Garantizar el financiamiento de servicios públicos fundamentales (salud, educación, vivienda, servicios básicos)
Ecuilización	Transferencias	– 10% IEHD	– Fondo de compensación deptal.	Nivelación de regalías departamentales

Fuente: Elaboración propia.

* En todos los casos, se mantendrían los totales asignados a los niveles departamental y municipal.

6. El cuidado de los equilibrios fiscales

A la hora de diseñar un sistema de financiamiento efectivo y viable, es muy importante tener en cuenta la necesidad de preservar múltiples equilibrios de carácter macroeconómico, intergubernamental e interterritorial. Para la preservación de estos equilibrios, entre otras, se deben cumplir las siguientes condiciones: a) el financiamiento descentralizado debe guardar cierta relación con el crecimiento de la economía y los ingresos públicos, b) debe evitarse el surgimiento de déficit fiscales en periodos plurianuales,⁵⁷ c) el financiamiento debe mostrarse estable ante las fluctuaciones económicas y ante eventos externos como cambios en los precios internacionales, d) toda transferencia

57 La presupuestación plurianual es una práctica creciente en países latinoamericanos. Permite fijar metas fiscales y macroeconómicas muy rigurosas, pero con flexibilidad para ajustar desbalances de corto plazo.

competencial deberá realizarse con la definición previa de su fuente de financiamiento, según el Art. 305 de la CPE (neutralidad fiscal).

Esquema 1
Posibles desequilibrios fiscales

Desequilibrios	Causas	Soluciones
1 Desequilibrios entre ingresos y gastos	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos por debajo de las proyecciones - Ingresos inestables - Gastos inesperados - Inflexibilidad del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción proporcional del gasto en las entidades del nivel central y subnacionales - Aumento de la eficiencia recaudatoria - Presupuestos plurianuales - Fondos de estabilización de ingresos
2 Desequilibrio fiscal vertical: Brechas fiscales entre diferentes niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - El gobierno central se reserva fuentes de ingreso con mayor facilidad de recaudación para cumplir sus funciones - Asignación de responsabilidades de gasto sin provisión de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales para crear impuestos - Mayor provisión de recursos o de dominios tributarios
3 Desequilibrio fiscal horizontal: Brechas fiscales entre territorios de un mismo nivel de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución desigual de ingresos entre departamentos o municipios debido a razones geográficas o económicas - Demandas de gasto social diferentes entre unidades territoriales debido a los diferentes grados de pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia intergubernamental para equilibrar los niveles de provisión de servicios públicos - Transferencia intergubernamental con metodología sensible a necesidades diferenciadas y costos de provisión distintos

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2006).

El diagrama anterior intenta graficar los principales tipos de desequilibrios fiscales que pueden presentarse en un contexto descentralizado: desequilibrios entre ingresos y gastos (déficit), desequilibrios verticales (entre diferentes niveles de gobierno) y desequilibrios horizontales (entre distintas Entidades Territoriales Autónomas de un mismo nivel).

A manera de ejemplo, recurriendo a información sobre el gasto público clasificado por funciones para 2007, la Tabla 5 presenta información sobre el gasto per cápita ejecutado por prefecturas y municipalidades en las funciones de salud, educación, urbanismo y vivienda. La información permite inferir la presencia de desequilibrios horizontales importantes en la asignación de recursos tanto entre prefecturas como entre municipalidades.⁵⁸

58 Las importantes diferencias en el gasto de prefecturas (que llegan hasta 1,5 veces el promedio) y de los municipios (que inclusive superan 3,5 veces el promedio) deben, necesariamente, ser

Tabla 5
Gasto per cápita en funciones sociales (2007)
 (En dólares)

Prefecturas						Municipalidades					
Departamento	Salud	Educación	Urbanismo y Vivienda	Total	Total / Promedio	Departamento	Salud	Educación	Urbanismo y Vivienda	Total	Total / Promedio
Promedio	12,7	51,8	1,0	65,5	1,00	Promedio	15,4	24,1	16,4	56,0	1,00
Chuquisaca	17,1	55,7	0,3	73,0	1,11	Chuquisaca	14,9	27,6	7,0	49,5	0,88
La Paz	9,2	54,7	0,0	64,0	0,98	La Paz	10,8	18,0	31,5	60,3	1,08
Cochabamba	9,5	47,6	0,0	57,2	0,87	Cochabamba	11,8	20,5	8,5	40,9	0,73
Oruro	13,1	68,9	10,8	92,8	1,42	Oruro	9,7	35,8	9,1	54,6	0,98
Potosí	15,4	69,9	0,3	85,4	1,30	Potosí	10,3	18,8	9,1	38,2	0,68
Tarija	30,1	66,9	4,0	101,0	1,54	Tarija	33,4	95,9	22,6	152,0	2,72
Santa Cruz	10,7	39,3	0,2	50,2	0,77	Santa Cruz	20,7	13,8	11,6	46,1	0,82
Beni	23,5	55,8	0,6	79,9	1,22	Beni	19,0	30,7	8,6	58,2	1,04
Pando	41,1	32,5	23,4	97,0	1,48	Pando	42,0	143,1	19,5	204,6	3,66

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

7. Ampliando los dominios tributarios de las autonomías

Una de las expresiones más importantes de la cualidad autónoma de las Entidades subnacionales es la capacidad de financiar los gastos con recursos propios, generados en el marco del usufructo de sus dominios tributarios. Sin embargo, como ya se ha anotado, la capacidad recaudatoria de los niveles subnacionales es limitada, tanto en países federales como en unitarios, lo cual empero de ningún modo implica dejar de hacer todos los esfuerzos posibles por incrementarla.

En Bolivia, la dependencia de los ingresos estatales de fuentes inestables y el objetivo de profundizar la autonomía imponen la necesidad de ampliar las capacidades de generación de ingresos propios por parte de las Entidades Territoriales Autónomas. Un examen de los ingresos de prefecturas y municipalidades permite evidenciar la debilidad de estas entidades para generar recursos propios (Tabla 6).

cualificadas considerando los costos de provisión de los servicios públicos, que son típicamente superiores en departamentos como Tarija y Pando.

Tabla 6
Fuentes de financiamiento del gasto subnacional
 Promedio 2005-2007

Prefecturas		Municipalidades	
Fuente de financiamiento	Porcentaje del ingreso total	Fuente de financiamiento	Porcentaje del ingreso total
Transferencias para salarios	43,2	Transferencias coparticipación tributaria	35,1
Regalías RRNN	24,3	Ingresos propios tributarios	28,1
Transf. hidrocarburos (IDH, IEHD, FCD)	22,0	Transferencias IDH, Regalías	15,8
Otras transferencias	3,6	Otras transferencias (Ind. HIPC)	10,4
Ingresos propios	3,3	Créditos	5,5
Créditos	2,8	Donaciones	4,0
Donaciones	0,7	Otros ingresos propios	1,1
Total	100,0	Total	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGE.

La debilidad mencionada es especialmente patente en el caso de las prefecturas: solamente 6,1% de sus ingresos pueden catalogarse como “propios” en un sentido amplio.⁵⁹ Los municipios presentan una situación algo diferente como resultado de contar con bases tributarias de dominio propio, que les permiten financiar cerca de 35% de su gasto con recursos autónomos. La principal explicación para la escasa capacidad de generación de ingreso propio de las prefecturas se encuentra en la carencia de bases tributarias. A su turno, en los municipios la debilidad está asociada a una combinación –variable– de factores normativos (por ejemplo, exenciones), tecnológicos (catastros), de escala (población) y de capacidad institucional. A ello se suma la pobre estructura de incentivos que enfrentan las municipalidades, derivada del esquema de transferencias vigente.

En aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, con la autonomía se debe propiciar que los niveles subnacionales participen en la generación de ingresos públicos de forma tal que puedan asumir el financiamiento, parcial o total, de sus competencias. Ello implica la entrega de la titularidad y la competencia recaudatoria de impuestos, tasas, multas y contribuciones, y la adopción de los mecanismos de gestión correspondientes.

La ampliación de las bases de recursos subnacionales amerita discutir a fondo el régimen tributario en sus ámbitos inherentes a los poderes, potestades y competencias. En la actualidad existen diversas propuestas en este ámbito, que merecerán ser debatidas en el contexto del diseño progresivo del régimen de

⁵⁹ Incluye créditos gestionados por estas entidades.

financiamiento del Estado autonómico en Bolivia. Algunas de estas propuestas se resumen a continuación.

En el corto plazo, se considera recomendable mantener las actuales bases tributarias municipales, mientras este tipo de autonomía se consolida, y apuntar a una ampliación de las bases tributarias de las autonomías departamentales.

Tabla 7
Propuestas para mejorar el sistema tributario y ampliar
los dominios tributarios subnacionales

Creación y/o supresión de impuestos	Normas y administración	Tecnología
– Crear un impuesto especial al consumo de bienes (Departamental). (Banco Mundial, 2006, FIDEM, 2009)	– Elaborar un solo Código Tributario (FIDEM, 2009)	– Potenciar el RUAT, para beneficiar a todos los municipios (Cabrera, 2007)
– Crear un impuesto a las ventas de gasolina y diesel (Departamental). Banco Mundial, 2006)	– Modernización de normas que regulan impuestos municipales (Pereira, 2006)	– Construcción de un padrón único de contribuyentes (Cabrera, 2007)
– Crear un impuesto al ingreso personal en sustitución del RC IVA. (Pereira, 2006; FIDEM, 2009)	– Delimitación de los dominios tributarios (Pereira, 2006)	– Crear un catastro unificado para todos los municipios (Cabrera, 2007)
– Crear un impuesto municipal al ingreso de pequeños contribuyentes en reemplazo del Régimen Simplificado y el Sistema Integrado (FIDEM, 2009)	– Desmote de la totalidad de las exenciones (Cabrera, 2007)	
– Crear un impuesto departamental a la renta de las personas junto a una coparticipación directa del IDH del TGN a los departamentos (Medinacelli, 2008)		
– Dotar a las ETA departamentales de la capacidad de imponer sobretasas (Pereira, 2006; FIDEM, 2009)		
Aumento de la Alícuota del IVA (Pereira, 2006)		
– Contabilización de contribuciones comunitarias en especie (Barrios, 2009; Finot, 2009)		

Fuente: Banco Mundial (2006), Pereira (2006), Cabrera (2007), Barrios (2009), FIDEM (2009), Finot (2009a) y Ministerio de Autonomía, GTZ y PULSO (2010).

Al margen del *tipo* de impuestos a ser definidos en la futura legislación tributaria prevista por la Constitución, resulta de gran importancia ajustar los mecanismos de coparticipación en los impuestos recaudados centralmente. Según Weingast (2006), es necesario aprovechar el potencial de los incentivos que pueden generarse mediante la tributación municipal y departamental para impulsar el desarrollo económico, mejorando los sistemas de coparticipación. Un sistema de coparticipación “ciego” ofrece a las entidades territoriales escasos incentivos para

el desarrollo, pues en presencia de criterios de distribución solamente demográficos, de necesidades y de costos –entre otros–, obtendrán solamente una parte constante del fruto de sus recaudaciones y buenas políticas en pro del desarrollo local (que son las que permiten generar más bases de impuestos).⁶⁰ En contraste, sistemas tributarios que permiten a los departamentos/municipios de mayor crecimiento capturar una mayor porción de las recaudaciones proveen mucho mejores incentivos para impulsar el desarrollo.⁶¹

Una forma de crear tanto equalización horizontal como mayores incentivos fiscales es a través de un sistema de transferencias (de los ingresos tributarios recolectados centralmente) que trate de manera diferenciada a las Entidades Territoriales Autónomas. En el caso, por ejemplo, de los municipios más pequeños, podría preservarse el esquema de coparticipación actual. Pero en el caso de otras Entidades Territoriales Autónomas, se podría convenir en que se queden con mayores proporciones de las recaudaciones, luego de superar un límite predefinido.

8. Conclusión: una perspectiva temporal de la reforma

Como señala Aghón (1993), el ejercicio de transferir competencias y recursos es complejo, lo que determina que en la práctica no se dé un proceso simultáneo de transferencias de competencias y recursos por diversas razones de índole política, económica y técnica. En España, el profundo proceso descentralizador tuvo una primera fase centrada en el gasto y las transferencias competenciales, tras lo cual se trabajó para construir un sistema de financiamiento descentralizado (Monasterio, 2003, p.15). En nuestro país, la experiencia de tres lustros de participación popular y descentralización administrativa, implementadas en muchos sentidos gradualmente, permite visualizar que la profundización de la descentralización perseguida en Bolivia deberá ser entendida en una perspectiva al menos de mediano plazo.

En este marco, se propone discutir y establecer una agenda de desarrollo de mediano plazo del régimen fiscal-financiero de las autonomías. Esta agenda o ruta de implementación estaría marcada por tres fases claramente delimitadas:

60 Este tipo de distribución suele realizarse bajo reglas rígidas (“partes iguales para todos”, “proporciones constantes por población en un determinado año” u otros). Así por ejemplo, con una distribución igualitaria de las recaudaciones entre N municipios, si un gobierno municipal alienta la actividad económica en su jurisdicción mediante políticas sólidas, y genera de esta manera una recaudación adicional de \$1 a cargo del nivel central, recibirá en cambio solamente $1/N$ de este monto.

61 Weingast (2006) plantea que esta situación puede ser superada, por ejemplo, computando metas de recaudación anuales en las jurisdicciones, por sobre las cuales los gobiernos subnacionales tendrían acceso a participaciones crecientes o aún totales en la recaudación.

1. Desarrollo del marco normativo básico: Ley Marco, estatutos y cartas orgánicas
2. Transición: desarrollo normativo, metodológico e instrumental
3. Implementación del régimen de financiamiento descentralizado

Los rasgos salientes de esta agenda de desarrollo se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8
La ruta de implementación

Fase	Tareas principales	Duración	Características
Fase I: Marco normativo básico del régimen autonómico (Incluye líneas básicas del sistema de financiamiento)	<ul style="list-style-type: none"> – Aprobación LMAD – Desarrollo de estatutos y cartas orgánicas 	Hasta 2011	<ul style="list-style-type: none"> – Cambios menores en competencias con modificaciones también menores en el financia- miento
Fase II: Transición (desarrollo normativo y técnico)	<ul style="list-style-type: none"> – Ley de ingresos del Estado (prevista en la CPE) – Ley de clasificación de tributos (prevista en la CPE) – Leyes sectoriales – Reforma del sistema de presu- puesto – Metodología y herramientas de costeo competencial – Instalación de las instancias de coordinación fiscal – Reforma tributaria – Acuerdos sobre el nuevo sistema de financiamiento – Pacto fiscal 	2 -3 años partiendo ahora: 2010-2012	<ul style="list-style-type: none"> – El panorama compe- tencial se aclara con las leyes sectoriales – Se desarrollan herra- mientas técnicas e información estadística pertinentes – Se han definido los ingresos y las bases tributarias de las ETA. – Hay mayor claridad sobre el “que” se debe financiar
Fase III: Aplicación inicial del nuevo régimen de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> – Aplicación inicial del sistema – Ley de endeudamiento – Ley de Responsabilidad Fiscal 	5 años (2013-2017)	<ul style="list-style-type: none"> – Se “prueba” el sistema – Se completa el marco normativo fiscal

Fuente: Elaboración propia.

Un tema que destaca nítidamente dentro de la agenda es el logro de un *pacto fiscal*, entendido como un acuerdo social sobre el régimen de financiamiento del Estado, al margen del cual parece inviable discutir cualquier modificación importante de las relaciones fiscales intergubernamentales en el país.

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) ha sido la entidad que, desde el nivel subnacional, ha realizado una propuesta de pacto fiscal, consistente en un acuerdo nacional orientado a promover la equidad, la eficiencia en el uso de los recursos y el acceso a niveles de servicios similares para todos los ciudadanos. Los aspectos salientes de esta propuesta son: a) el respeto de los

recursos asignados a municipios y prefecturas, b) utilizar el Impuesto Directo a los Hidrocarburos como variable a ser repartida a partir de criterios demográficos y de necesidades en busca de la equidad, c) emplear los recursos excedentarios del fondo para la Renta Dignidad, los recursos excedentarios por explotación de recursos naturales u otros recursos identificados mediante un acuerdo entre los niveles del Estado para financiar servicios públicos fundamentales y buscar la reducción de brechas en el desarrollo económico.

Independientemente de su alcance y contenidos, que pueden ser objeto de debate, la virtud de la propuesta de la FAM es haber abierto la discusión sobre el gran acuerdo nacional que significa un pacto fiscal; cuyos alcances, contenidos y en definitiva posibilidades de éxito dependen de un complejo conjunto de factores. Entre los aspectos que favorecen la posibilidad de buscar el pacto se encontrarían: b) el establecimiento del Estado autonómico, a) la previsión constitucional de aprobar leyes fiscales fundamentales como la Ley de Clasificación de Ingresos y la Ley de Dominios Tributarios, c) la posesión de autoridades electas en las autonomías, que confiere un peso específico importante a los actores subnacionales, d) el período presente se caracteriza por una situación fiscal favorable, a raíz de sucesivos incrementos en los ingresos del Estado, y e) la apertura de actores como la FAM para llevar adelante el diálogo.

Entre las restricciones para este tipo de acuerdo se podrían mencionar: a) la posible existencia de posiciones contrarias a raíz de pérdidas potenciales de recursos de algunas Entidades Territoriales Autónomas, b) posiblemente no existe entre la ciudadanía y sus organizaciones una comprensión acabada de las relaciones fiscales intergubernamentales, por lo cual la necesidad de un pacto fiscal podría no ser percibida a cabalidad.

En todo caso, la Ley Marco podría establecer ciertos mecanismos orientados a dar cabida a este proceso de acuerdo social, posiblemente estableciendo un período transitorio que corra en paralelo al desarrollo del marco legal en el campo fiscal, para luego dar paso a un esquema permanente que, en todo caso, podrá discutirse, por ejemplo, cada cinco años. Asimismo, tal cual figura en el Anteproyecto de Ley Marco presentado en julio de 2009, se considera recomendable que esta norma plantee explícitamente que se debe llegar a un pacto fiscal nacional en un período prudencial de entre tres y cinco años.

CAPÍTULO VI

Opciones para el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales

1. Introducción

El presente capítulo profundiza la temática sobre las transferencias fiscales intergubernamentales, entendidas como el elemento central del financiamiento de la descentralización en Bolivia. Se parte de la descripción general del modelo de descentralización fiscal vigente, caracterizándolo e identificando sus principales avances y debilidades, para luego analizar el patrón de financiamiento de los gobiernos municipales y las ex prefecturas.

Posteriormente, se formula un conjunto de opciones sobre las posibles vías para mejorar la sostenibilidad y la equidad del actual sistema de transferencias fiscales intergubernamentales y su potencial efecto en la eficiencia de la gestión territorial.

Estas denominadas opciones para el financiamiento se formulan bajo dos supuestos básicos que merecen ser considerados: el primero, su viabilidad política; el segundo, su factibilidad fiscal-financiera. La primera incorpora la sensibilidad al momento de tensión política y alta desconfianza entre los actores autonómicos; relación altamente vulnerable a decisiones políticas, que perjudican la construcción de relaciones intergubernamentales de largo plazo. La segunda supone la comprensión de un Estado con una hacienda pública tradicionalmente débil y deficitaria.

2. El *modelo* boliviano de descentralización fiscal

El actual régimen de transferencias fiscales a gobiernos subnacionales se origina a partir del proceso de Participación Popular iniciado en julio de 1994, expresado en la descentralización política, fiscal y administrativa de un conjunto de responsabilidades del área social (educación, salud, deportes, defensorías) y de

infraestructura productiva (caminos vecinales y microrriego)⁶² a los gobiernos municipales. Su financiamiento es cubierto con el 20% de los ingresos recaudados mediante impuestos nacionales transferidos por criterio poblacional, además de la cesión del 100% de la recaudación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y vehículos, y sobre la transferencia de éstos.

Esta descentralización de base municipal se complementa a partir de 1996, con el inicio de la ejecución de la descentralización administrativa de competencias no privativas del nivel central a las ex prefecturas en áreas de infraestructura productiva (caminos departamentales, riego, asistencia agropecuaria, entre otras), y la coparticipación de los recursos obtenidos por la comercialización de hidrocarburos (regalías, impuesto a especial a la venta de hidrocarburos y un fondo de compensación departamental, en algunos casos).⁶³

El *modelo* boliviano de descentralización fiscal ha sido, hasta la fecha, estructurado sobre la base de las transferencias intergubernamentales sistemáticas⁶⁴ y no condicionadas⁶⁵ del nivel central hacia las ahora denominadas Entidades Territoriales Autónomas (ETA),⁶⁶ y que cede sólo el usufructo del impuesto a la propiedad de bienes y vehículos y la transferencia de éstos a los gobiernos municipales.⁶⁷ Conceptualmente se mantiene bajo el modelo principal-agente, donde el gobierno central, a pesar de la descentralización municipal y departamental, y ahora en el régimen de autonomías, todavía tiene la *última* palabra para la aprobación o modificación –a veces unilateral– de las reglas del financiamiento de las Entidades Territoriales Autónomas.⁶⁸

62 Con la Ley 1551 de Participación Popular se señalan competencias exclusivas en infraestructura y equipamiento en educación, salud, defensorías, cultura, deportes e infraestructura de caminos vecinales y microrriego.

63 Las regalías vienen determinadas desde la década de los 60 y en el caso del Fondo de Compensación Departamental, éste se activa cuando las regalías por habitantes percibidas por un departamento se hallan debajo de la media per cápita nacional de regalías hidrocarburíferas.

64 Las transferencias sistemáticas son aquellas que de manera regular y legislada se traspasan a las ETA. Las no sistemáticas son las que no disponen de periodicidad y en general son discrecionales.

65 Las transferencias condicionadas son aquellas definidas específicamente, ya sea de manera nominal o relativa, a determinadas áreas administrativas o de materia competencial.

66 La Constitución establece este denominativo para hacer referencia a todos los gobiernos autónomos del Estado Plurinacional.

67 Vladimir Ameller, *Diálogo para la descentralización: provocaciones, avances y desengaños*, La Paz, Plural editores-COSUDE, 2002.

68 Determinaciones que no sólo comprenden al actual gobierno, por ejemplo: la condonación de impuestos a la propiedad rural (impuesto de dominio municipal); la aprobación en el Senado Nacional de las ordenanzas municipales de tasas y patentes (habiéndose aprobado éstas en el legislativo municipal; el cambio vía decreto supremo en la coparticipación del IDH (cuando los criterios habían sido definidos multilateralmente en otros decretos), entre otros.

La política fiscal subnacional se expresa en la definición de transferencias fiscales en bloque (*block grants*) limitadas en su uso por parámetros de gasto,⁶⁹ con la delimitación de áreas competenciales⁷⁰ de alcance local, en las que por medio de la planificación participativa –en el nivel municipal– se orienta el gasto en cada jurisdicción territorial de acuerdo a las demandas ciudadanas en determinados sectores. En el nivel departamental, estas transferencias en bloque, apoyan los procesos de planificación y presupuestación en materias de alcance y responsabilidad departamental.

En teoría, las transferencias fiscales intergubernamentales son un mecanismo de compensación para atenuar los desequilibrios verticales y horizontales propios de entidades territoriales con limitaciones para financiar su gasto autónomamente, donde los ciudadanos-contribuyentes se hallan impedidos de financiar sus necesidades de gasto. Para el nivel municipal, representa más de 320 gobiernos municipales imposibilitados de cubrir su gasto con ingresos propios. En el caso de los gobiernos departamentales, las transferencias se consideran imprescindibles para cubrir las competencias definidas por la Constitución en ausencia de un dominio tributario propio.

Estos porcentajes coparticipados de los ingresos nacionales y por impuestos sobre la comercialización y fiscalización de los hidrocarburos son transferidos automáticamente por fórmula a las cuentas fiscales de las entidades territoriales en el momento del registro de los ingresos de las fuentes tributarias (diariamente) y por hidrocarburos (en el momento del pago) a las cuentas municipales y prefecturales, respectivamente.

En cuanto a los criterios de reparto, a diferencia de la Ley de Participación Popular, que asigna la distribución de recursos mediante criterios poblacionales, la Ley del Diálogo Nacional establece una fórmula de acuerdo a criterios de población ponderada por parámetros de pobreza según el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por municipio. Con la irrupción de la Ley de Hidrocarburos emergen los criterios geográficos, combinados para una mayor asignación en aquellos departamentos productores y la compensación para los no productores.

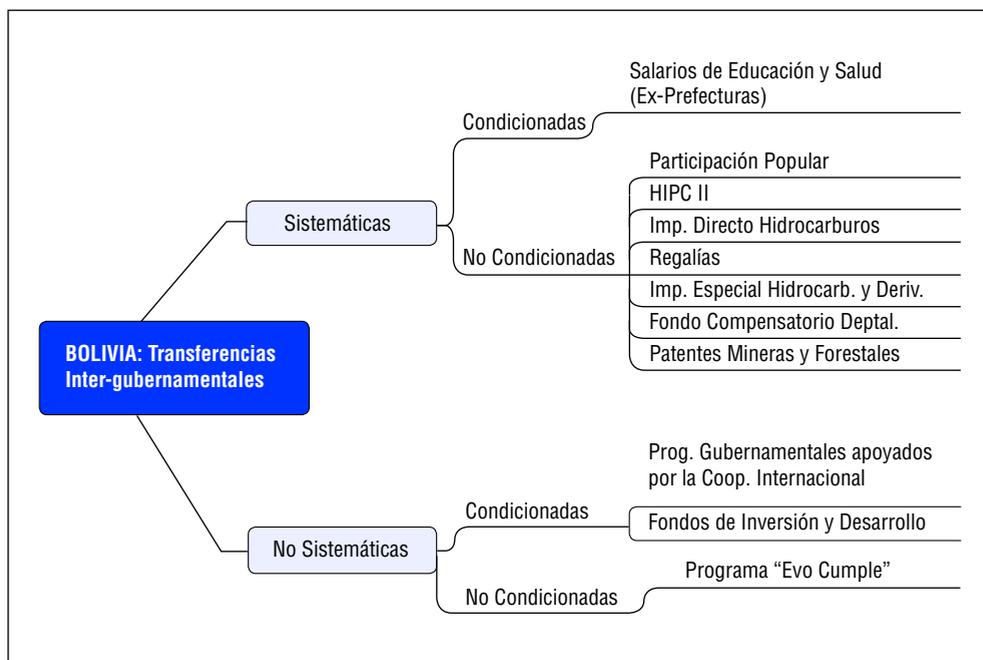
Actualmente, el financiamiento de las prefecturas y gobiernos municipales es cubierto en más del 75% por las transferencias de acuerdo a criterios por población (Ley de Participación Popular), por población pobre (Ley del Diálogo) y nuevamente geográficos y de “simetría” departamental (Ley de Hidrocarburos), configurando así un sistema caracterizado por la alta dependencia de las transferencias fiscales

69 Salvo la restricción para destinar como máximo hasta el 25% para gasto corriente de los ingresos corrientes, que puede considerarse como una restricción contable/presupuestaria y no una condicionalidad sobre un campo administrativo específico.

70 Varias leyes –Participación Popular, Diálogo Nacional y de Hidrocarburos– determinan materias competenciales de ciertos sectores, generalmente sociales.

intergubernamentales, aspecto que determina que el modelo de descentralización fiscal sea además más descentralizado en el gasto que en el ingreso.⁷¹

Bolivia: estructura de las transferencias fiscales intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia.

3. Relevancia de las transferencias fiscales intergubernamentales para el financiamiento de las ex prefecturas

Si bien las transferencias fiscales son un instrumento para hacer política pública, una de sus finalidades es compensar las capacidades de las entidades territoriales que no tienen la posibilidad de realizar esfuerzos fiscales para cubrir sus necesidades de gasto. Por otro lado, la idea es también corregir las disparidades entre regiones y localidades producto del menor desarrollo relativo. Sin embargo, si bien todas las transferencias fiscales corrigen la brecha vertical entre ingresos y gastos

71 Si bien la CPE abre la oportunidad de crear tributos a los gobiernos autónomos, esta medida todavía tiene un largo camino por recorrer hasta su viabilización. Cabe anotar que la mayor descentralización por el lado del gasto, más que por el lado del ingreso, es una característica común entre países unitarios descentralizados e inclusive en los Estados federales.

subnacionales, sólo las transferencias bien diseñadas pueden corregir parcialmente las brechas horizontales entre áreas más ricas y más pobres.⁷²

El modelo fiscal generado para las prefecturas a través de la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa y su decreto reglamentario⁷³ introdujo dos nuevas fuentes a la ya consolidada Regalía Departamental del 11% para aquellos departamentos productores. Primero, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, que por muchos años fue el ingreso que generaba mayor liquidez a la administración departamental. Al tener éste una alícuota del 25% sobre el precio de venta de los hidrocarburos, el congelamiento del precio de los carburantes en el mercado nacional desde hace varios años ha generado una merma importante en su recaudación.⁷⁴ Hoy su contribución es marginal a las finanzas departamentales por el crecimiento de las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Segundo, el Fondo de Compensación por Regalías, originalmente concebido como un fondo de alivio a las disparidades entre departamentos por la diferencia en la percepción por regalías departamentales entre productores y no productores. En la actualidad, como resultado de la distorsión asignativa introducida en la reglamentación de la Ley 3058 de Hidrocarburos,⁷⁵ el efecto riqueza en el crecimiento geométrico de los ingresos para el departamento de Tarija distorsiona la media per cápita por regalías. Ésta resulta ser tan alta, que inclusive Santa Cruz –departamento productor– recibe recursos por este concepto desde el año 2004.

Quince años después, y luego de la nacionalización del año 2006, ambas fuentes de financiamiento son secundarias para los presupuestos de las prefecturas. Los ingresos por regalías por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos se han convertido en la razón de existencia de estas entidades, pues han logrado desplazar en importancia los ingresos por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, y del Fondo de Compensación por Regalías.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, para las prefecturas de Potosí y Tarija las regalías son decisivas para cubrir sus necesidades de gasto, representando más del 75% de sus presupuestos en 2008. En cambio, los presupuestos de las prefecturas de Chuquisaca, La Paz, Oruro y Pando son dependientes en más del 50% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. En otras palabras, mientras

72 Banco Mundial. “Bolivia. Hacia un nuevo contrato social: opciones para la Asamblea Constituyente”, 30 de agosto 2006.

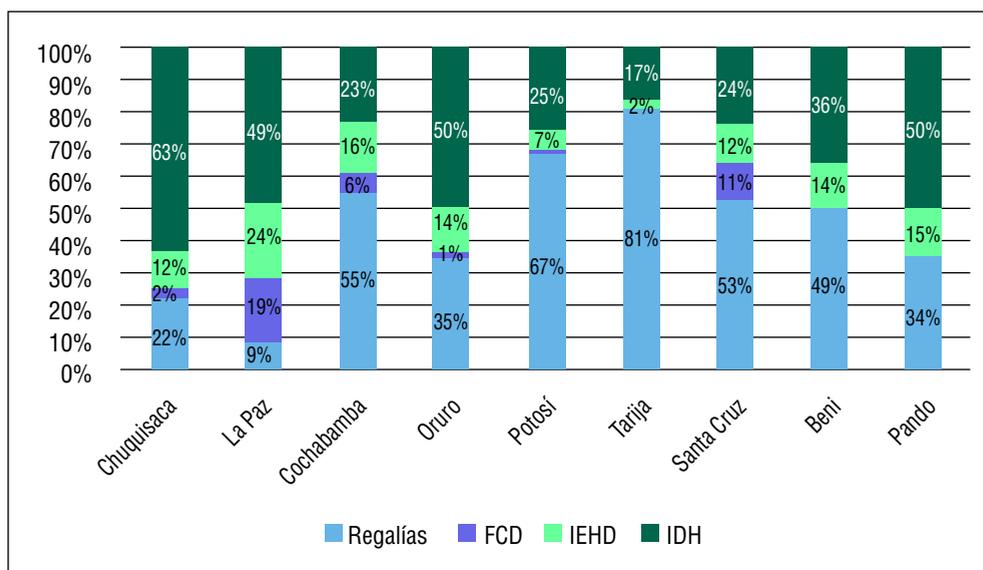
73 Decreto 23813 reglamentario de la Ley 1551 de Participación Popular. Se obtiene de la diferencia del total de regalías per cápita versus el promedio nacional per cápita. Si el indicador es menor al promedio, la diferencia multiplicada por la población del departamento determina la compensación. Su límite es el 10% de IEHD.

74 Y también un mayor déficit en las finanzas nacionales, mientras se mantenga el subsidio y erogación de parte del TGN para mantener “congelado” el precio de venta final de la gasolina y el diésel.

75 DS 28421 reglamentario de la Ley 3025 de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005.

se mantengan los parámetros de distribución, tanto Potosí como Tarija estarán libres de disminuciones significativas en sus ingresos. Sin embargo, cualquier recorte o cambio de los parámetros para la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos sería duro para las prefecturas de La Paz, Oruro y Pando porque representa el 50% de sus presupuestos, pero sería “letal” para la Prefectura de Chuquisaca, donde este impuesto alcanza a 2/3 de su presupuesto.

Estructura de Financiamiento Prefectural por tipo de ingreso (2008)



Fuente: PGN 2008, Ministerio de Hacienda.

Las transferencias fiscales del nivel central para el funcionamiento de las prefecturas son indispensables. Para la gestión 2008, a pesar del recorte del 30% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para el financiamiento de la Renta Dignidad, dichas transferencias superan los 706 millones de dólares. El año 2007 recibieron 410 millones de dólares y en 2008 bajaron a 224 millones. Pero aún así tuvieron fuentes adicionales de recursos como las regalías, que sumaron aproximadamente 55 millones de dólares, hecho que, según el Gobierno nacional, compensó la pérdida del 30% por Renta Dignidad.

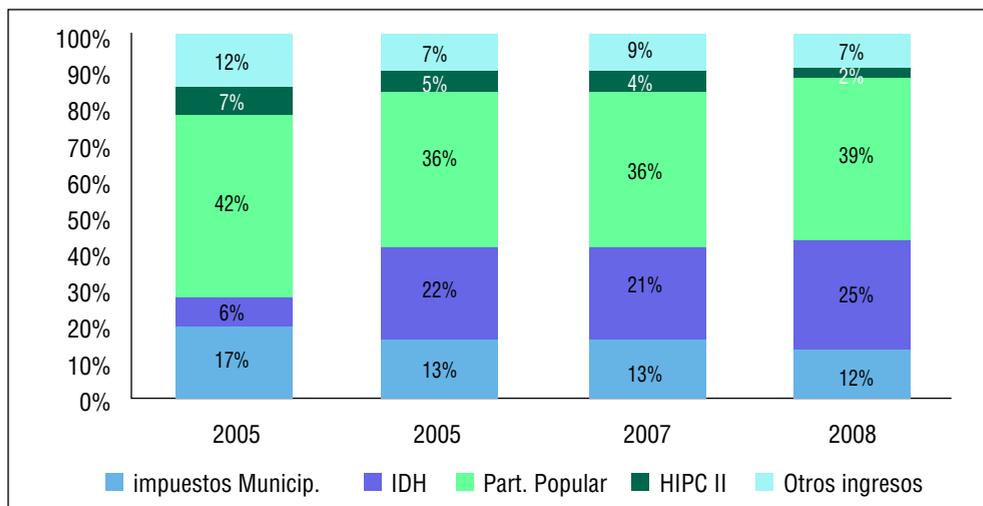
En cuanto a las fuentes de financiamiento, el grado de distorsión es tal que Santa Cruz –siendo departamento productor– y La Paz reciben el 80% del Fondo de Compensación por Regalías. Mientras que tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Potosí) captan el 75% de los recursos provenientes de las regalías. En el total de transferencias, estos tres departamentos se benefician de más del 60% del total de transferencias fiscales para las prefecturas.

Si se hace una revisión de la estructura de financiamiento de las prefecturas en el consolidado, podemos observar que actualmente las nueve prefecturas son altamente vulnerables a cambios en los factores determinados para las regalías y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Ambos ingresos significan el 85% de sus fuentes de financiamiento. Inesperadas caídas en los precios o volúmenes de venta de hidrocarburos, y posibles cambios en los parámetros de distribución, tendrían alta incidencia en el futuro funcionamiento de los gobiernos departamentales.

4. Relevancia de las transferencias fiscales para el financiamiento de los gobiernos municipales

Actualmente, la coparticipación tributaria del 20% de los ingresos por impuestos nacionales se mantiene como la fuente de mayor importancia para los gobiernos municipales, con una participación superior al 39% de sus ingresos corrientes en el año 2008. La irrupción del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a partir de mediados de 2005 reporta actualmente a los municipios el 25% de sus ingresos.

Estructura de Financiamiento Municipal 2005-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

El efecto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para 2005 significó 33 millones de dólares para los municipios, cuatro años después (2008) supone 10 veces más, con 316 millones de dólares, que se explica por el proceso de nacionalización y los altos precios internacionales del petróleo de los últimos años.

Salvo las principales capitales de departamento, los ingresos propios administrados por los gobiernos municipales son limitados, dadas las características de pobreza que existe en la mayoría de los territorios municipales y que, ante el peso de las transferencias fiscales, su aporte es marginal, pues no supera el 19% del total (casi 240 millones de dólares) en la composición de las fuentes de ingreso municipal.

Lo que es evidente es que la fuente HIPC II (condonación de deuda) seguirá cayendo hasta 2014 en la medida que concluya el monto de deuda originalmente condonada al país. Hoy la asignación llega a 29 millones de dólares para todos los municipios, distribuidos por criterio de población pobre.

Ingresos municipales 2005-2008

(En millones de dólares)

Ingresos	2005	2006	2007	2008
Impuestos (IPB, IT IPB e IPV)	94,2	105,3	122,4	149,9
IDH	33,0	170,1	199,3	316,1
Participación Popular	230,7	285,8	341,9	497,4
HIPC II	39,6	36,9	36,3	29,3
Otros ingresos propios	63,7	59,2	84,4	92,4
Otros ingresos de capital	82,2	131,8	163,3	179,3
Total ingresos	543,4	789,0	947,6	1.264,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MEFP.

En el caso de los municipios, es mayor el efecto *riqueza* generado por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Existen municipios que han logrado multiplicar por cinco sus presupuestos en una gestión, sin que ello represente un desarrollo de sus capacidades de ejecución y cumplimiento de sus objetivos y metas de gestión. Evidencia de ello son los más de 452 millones de dólares en recursos inmovilizados en las cuentas fiscales de los gobiernos municipales hasta diciembre de 2008.

Marco legislativo básico de la descentralización y de las transferencias fiscales intergubernamentales

Cuatro leyes son fundamentales para entender el modelo de descentralización fiscal de base municipal y complementariamente departamental en Bolivia:

- La Ley 1551 de Participación Popular (PP) transfiere el 20 % de los ingresos por impuestos nacionales; y competencias en materia de construcción y equipamiento en salud, educación, deportes, microrriego, cultura y caminos vecinales.
- Ley 2028 de Municipalidades (LM), reordena y ratifica al municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas, reafirmando su dominio tributario sobre el 100% de los impuestos a la propiedad de bienes y a la transacción de los mismos; además de los ingresos por tasas y patentes previa aprobación del Congreso Nacional.

- Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000 (LDN), que consolida la importancia de los municipios, ya que transfiere recursos extraordinarios del alivio de la deuda (HIPC) sobre criterios de pobreza, condicionando su gasto a 10% para salud, 20% para educación y 70% para inversión productiva. Sin olvidar la transferencia anual de 27 millones de dólares para cubrir ítems hasta que el Tesoro General de la Nación asuma con recursos propios estos ítems.
- Ley 3058 de Hidrocarburos (LH) y sus decretos reglamentarios, que si bien no tienen relación directa con la descentralización, resulta central por las transferencias de recursos fiscales vía el IDH a las prefecturas, universidades públicas y gobiernos municipales, entre otros.

5. ¿Sobrefinanciamiento o incapacidad de gasto de las Entidades Territoriales Autónomas?

La gran paradoja consiste en la relativa estrechez financiera del Gobierno central por todos los compromisos asumidos⁷⁶ y otros que ya están en camino,⁷⁷ versus la holgura y saldos disponibles no ejecutados por prefecturas y gobiernos municipales. La alta velocidad con la que transitan y se comprometen los recursos de los hidrocarburos a cargo del Gobierno central se contraponen a la lentitud de su ejecución de prefecturas y gobiernos municipales, al ser estos acumulados en sus cuentas fiscales.

El saldo en cuentas fiscales hasta 2008 en prefecturas alcanzó a 398 millones de dólares, un 11% superior al año 2007, y los gobiernos municipales con 452 millones de dólares, 28% superior a 2007. Ello explica por qué las cuentas públicas muestran un superávit en los tres últimos años por la enorme cantidad de recursos “estancados” en las cuentas fiscales, que por cierto en el actual contexto fiscal, sin así haberlo previsto, se convierten en un soporte amortiguador para la economía boliviana.

Los saldos en caja hasta 2007 alcanzan a 1.163 millones de dólares, monto que para el pasado 2008 se incrementó a más de 1.314 millones, mostrando tanto al Gobierno central, como a prefecturas y gobiernos municipales las mismas dificultades para ejecutar los recursos presupuestados con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

76 Aquellas obligaciones que se heredaron anualmente, como los 550 millones de dólares que demanda cubrir el déficit de la reforma del sistema de pensiones o los 250 millones de dólares que implica el subsidio al GLP y gasolina. Además del Bono Juancito Pinto con 53 millones de dólares, la Renta Dignidad con 277 millones de dólares, el reciente creado Bono Juana Azurduy de Padilla con 32 millones de dólares.

77 Fortalecimiento de YPF, la creación de línea aérea Boliviana de Aviación (BoA) y las empresas como Cartonbol, que se expresan en el crecimiento de las instituciones públicas de 473 a 519 entre 2005 y 2010, con cargo a los ingresos generados por los hidrocarburos.

Saldo en cuentas fiscales 2007-2008

(En millones de dólares)

	2007	%	2008	%
Total	1.163,94	100%	1.314,5	100%
Gobierno central*	381,21	33%	387,1	29%
Prefecturas	358,23	31%	398,6	30%
Gobiernos Municipales	351,77	30%	452,5	34%
Universidades	72,73	6%	76,36	7%

* Incluye instituciones descentralizadas, de seguridad social y otras públicas

Fuente: SIGMA.

Sin embargo, esta acumulación de recursos fiscales tiene para la economía boliviana su lado positivo. Primero, actúa como un mecanismo de absorción de liquidez, que evita la presencia de mayor circulante y por consiguiente mayor tendencia a la inflación; segundo, se convierte en un fondo de reservas *natural* para ser utilizado en momentos de menores ingresos por la caída en los precios internacionales del petróleo y que ya se sienten en la economía boliviana a partir de 2009.

6. Transferencias fiscales con escasa incidencia en la inversión pública intergubernamental

Los ingresos extraordinarios generados por el incremento en el precio de petróleo y el proceso de nacionalización del año 2006, si bien fueron una inyección importante de recursos para la economía, no se expresaron necesariamente en un crecimiento proporcional de programas gubernamentales o intergubernamentales de inversión que alienten la territorialización de políticas públicas.

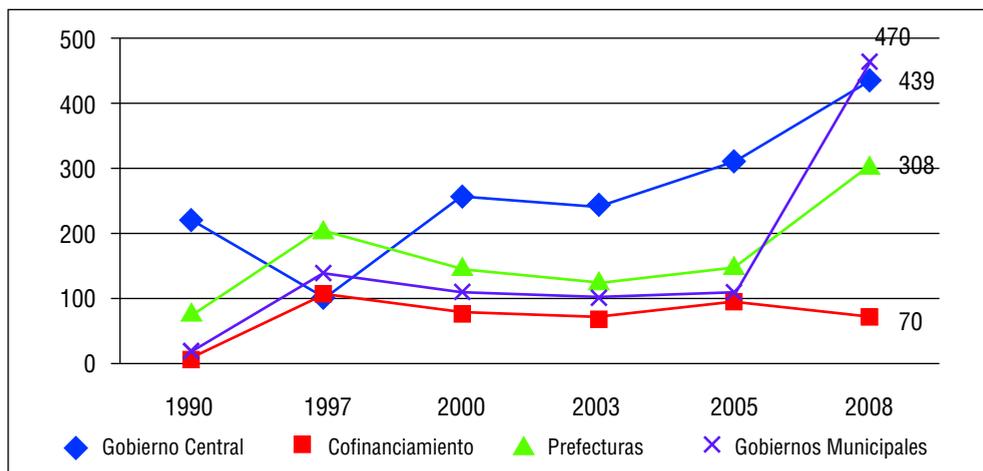
Para el año 2008, la inversión pública total, que comprende Gobierno central, gobiernos departamentales (ex prefecturas) y gobiernos municipales, alcanzó los 1.286 millones de dólares, monto de ejecución inédito en la inversión pública; sin embargo, escaso si consideramos que los ingresos anuales del Estado boliviano superaron en el mismo período los 6.500 millones de dólares.

En términos de gasto de capital, la irrupción de los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos generó un efecto de “ilusión fiscal”⁷⁸ importante tanto en el Gobierno central como en las administraciones

78 Se entiende por ilusión fiscal cuando el nivel de gasto de una ETA es superior al ingreso propio, lo que no permite al ciudadano de la jurisdicción internalizar el costo real de la provisión de los servicios públicos que recibe.

subnacionales. Este efecto se expresa en un crecimiento importante a partir de 2005 de la inversión pública en temas de infraestructura vial y productiva, principalmente.

Inversión pública por tipo de gobierno 1990-2008
(En millones de dólares)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

En la práctica, y debido al contexto político y electoral del último quinquenio, tanto prefecturas (actuales gobiernos departamentales) como gobiernos municipales invirtieron en bienes y servicios al margen de la ejecución de programas y planes formulados y ejecutados desde el nivel central. De esta forma, en materia de gasto subnacional *de facto* se generó toda una política de inversión pública subnacional, no necesariamente coordinada con o complementaria a programas o políticas nacionales, expresando un patrón inconexo con profundas divergencias entre los servicios públicos provistos, los costos de provisión y las capacidades fiscales de las entidades territoriales generadas por la abundancia de recursos vía hidrocarburos en los últimos cinco años.

Así lo expresa la Prefectura de Tarija con la implementación de un Seguro Universal de Salud⁷⁹ o su política de transferencias directas a las comunidades,⁸⁰ o el Beni con el Seguro de Salud Autónomo,⁸¹ que son una muestra de políticas

79 Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija, con más de 250 prestaciones entre los 6 y los 59 años.

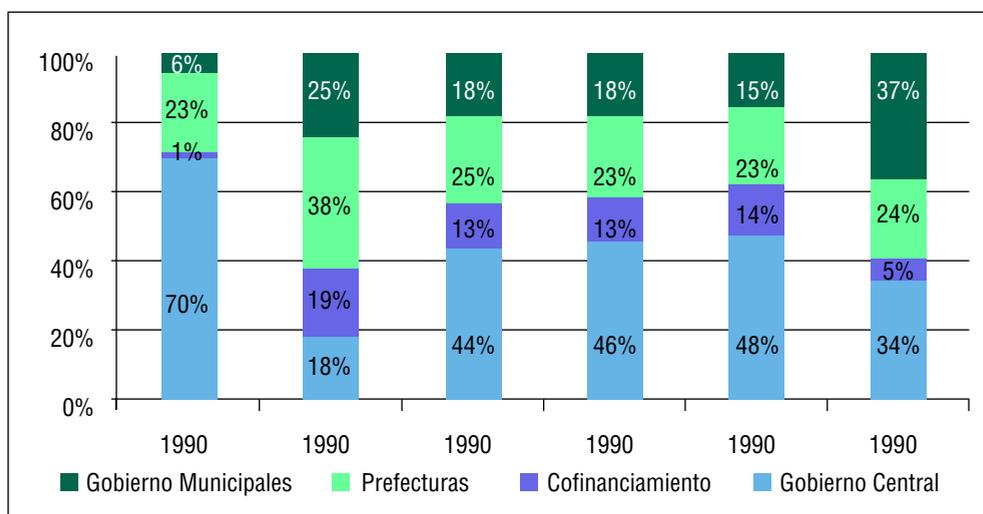
80 Programa ProSol, de transferencias a comunidades para la reactivación productiva.

81 Seguro de Salud Autónomo del Beni, con 19 prestaciones de salud.

públicas departamentales que se ejecutan sin la debida coordinación y complementación con políticas públicas nacionales.

El siguiente gráfico corrobora la fragmentación que vive un Estado descentralizado que, en ausencia de mecanismos que estimulen la concurrencia y el cofinanciamiento, muestra en su tránsito al Estado multiautonómico signos de un bajo grado de cooperación intergubernamental, situación muy diferente a aquella promovida por la Participación Popular, pues según los reportes oficiales del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo el cofinanciamiento de programas y proyectos entre distintos niveles de gobierno alcanzó a 19,2% del total de la inversión pública para el año 1997.

Bolivia: estructura de la inversión pública 1990-2008 (%)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Hoy los proyectos de inversión pública de cofinanciamiento no superan el 5% del total, es decir, 69 millones de dólares de alrededor de 1.300 millones de dólares ejecutados el año 2008. Además, este bajo porcentaje se explica en su mayor parte por la construcción de infraestructura caminera, en la que el Gobierno central vía la Administradora Boliviana de Caminos (ABC), descuenta de las cuentas fiscales de las prefecturas, mediante débito automático, el porcentaje de aporte “acordado”.

Con el nuevo régimen de autonomías, la multiplicación de actores autónomos, la amenaza de descoordinación, duplicidad y proyectos aislados de inversión pública es más real que nunca. El costo político del régimen de autonomías y su desarrollo puede ser la tendencia dominante en la territorialización de políticas públicas, máxime ante la multiplicación de sujetos autonómicos y disminución de los ingresos fiscales.

En este sentido, y dadas las limitaciones crónicas de la hacienda pública, será útil al menos identificar todas aquellas opciones que puedan entregar mayor desahogo al Estado Plurinacional en sus formas de financiamiento y oportunidades para enfrentar reformas o, al menos, ajustes a las bases y formas de su financiamiento.

7. Algunas opciones para la sostenibilidad, equidad y eficiencia vía las transferencias fiscales intergubernamentales

El patrón rentista del Estado Plurinacional, que prevalece también en las prefecturas, gobiernos municipales y universidades, nos conduce a un cuestionamiento inevitable: ¿cómo podemos generar bases opcionales al gas para financiar de manera estable y sostenible el Estado Plurinacional y el régimen de las autonomías? En el actual contexto político y fiscal, ¿cuáles podrían ser las opciones de financiamiento para el nuevo Estado multiautonómico?

7.1 Opciones para la sostenibilidad del financiamiento del Estado multiautonómico

Las principales opciones para mejorar la sostenibilidad del financiamiento del Estado multiautonómico apuntan a tres áreas: el incremento de las bases impositivas, la conformación de fondos de estabilización y la especialización de las fuentes de financiamiento según el tipo de gasto.

El actual sistema de transferencias fiscales intergubernamentales a las Entidades Territoriales Autónomas (Participación Popular, Impuesto Directo a los Hidrocarburos y regalías, entre las más importantes) está generando alta dependencia de la “renta” y una escasa corresponsabilidad fiscal en las entidades territoriales para atender sus necesidades de gasto. En este contexto, será muy útil poder identificar y describir la mayor cantidad de opciones que puedan ajustar o reformular un sistema de redistribución de ingresos fiscales apropiado para un régimen de autonomías, que resulta hoy profundamente inequitativo, inestable y de limitada sostenibilidad para el conjunto de los gobiernos autónomos del Estado Plurinacional.

La forma de redistribución de los ingresos por hidrocarburos (regalías, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Impuesto Directo a los Hidrocarburos) es procíclica y se reparte de “inmediato” a los diferentes niveles subnacionales (gobiernos municipales, ex prefecturas), universidades, FFAA y a pueblos indígenas, sin considerar algún tipo de fondo que estabilice o prevea caídas en los ingresos. Este tipo de mecanismo recomendado por varios estudios⁸² suavizaría los posibles efectos negativos en el financiamiento del régimen

82 Banco Interamericano de Desarrollo, *La descentralización en Bolivia*, 2007, e IGR Banco Mundial, 2006.

de autonomías. En la medida en que un alza transitoria de los ingresos conlleve contratación de personal, prestaciones de salud universales o cierta transferencia condicionada a bonos o subsidios –gastos rígidos–, el ajuste en los ingresos colocaría en una situación crítica a las finanzas subnacionales, generando crisis fiscales o episodios de sobreendeudamiento.

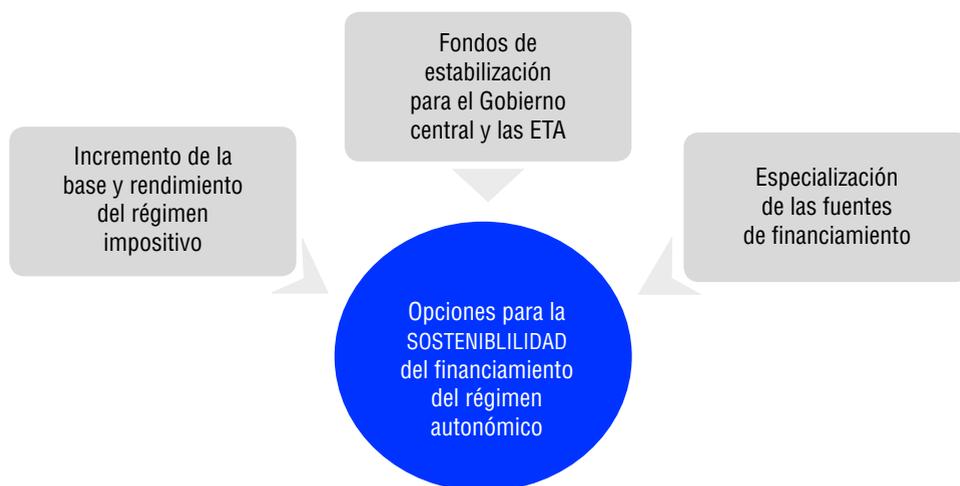
De manera pragmática, el abordaje del financiamiento estable y sostenible para la política de financiamiento de las Entidades Territoriales Autónomas podría contemplar al menos tres opciones:

- a. **Incremento de la base y rendimiento del régimen impositivo.** La amenaza permanente de déficit presupuestario en la hacienda pública recomienda ampliar la base tributaria y tornarla más progresiva en algunos ingresos, como el impuesto a la renta de las personas o el subdeclarado régimen simplificado, que mejoren la contribución impositiva y otorguen un horizonte un tanto más predecible y estable vía tributos y no vía efectos exógenos (como el alza en el precio del petróleo) al financiamiento de las distintas formas de autonomías previstas en la Constitución. La ampliación de los ingresos nacionales es una asignatura pendiente no sólo para el financiamiento del régimen de autonomía, sino también para la salud del Estado plurinacional. Sin desconocer el importante rol que pueden jugar en las finanzas de las Entidades Territoriales Autónomas, la habilitación de dominios tributarios que se pueden definir a nivel subnacional –que actualmente carecen de potestad y poder tributario– como dominios tributarios específicos, que podrían ser impuestos (o coparticipación) a la renta de las personas, impuestos a los vicios o tasas especiales, o sobretasas en algunos servicios públicos, mitigando la dependencia de las transferencias fiscales intergubernamentales, pero también aportando a la responsabilidad fiscal de cada Entidad Territorial Autónoma en materia de gasto autónomo. Algunas de estas opciones tributarias son tratadas con mayor amplitud en el capítulo “La tributación subnacional en el régimen autonómico” del presente texto.
- b. **Fondos de estabilización para el Gobierno central y las Entidades Territoriales Autónomas.** Las transferencias fiscales directas son una forma de hacer política pública y tienen la virtud de generar una rápida distribución del ingreso. Sin embargo, ¿es prudente vivir de las rentas financieras generadas por contextos económicos externos favorables o es mejor disponer de estos fondos para invertirlos en activos y vivir de las rentas que estos produzcan? ¿Por qué no enviar parte de ellas a un fondo de ahorro contracíclico que minimice la variabilidad de las rentas?⁸³ Las proyecciones de los ingresos por

83 Alaska vive de las rentas del gas, pero no de las directas, sino de aquellas ganancias que provienen de un fondo de inversión.

rentas del gas son finitas y volátiles, por lo que un fondo de estabilización parece lo más apropiado, no sólo por atenuar la inestabilidad, sino también por la responsabilidad inter-generacional.

La conformación de fondos nacionales alimentados por excedentes y que se activen de forma anticíclica para disminuir el riesgo de inestabilidad y alta vulnerabilidad a caídas en los compromisos de inversión pública, salarios y la generación de ahorro vía un mecanismo de fondo estabilizador⁸⁴ permitiría en el largo plazo controlar las fluctuaciones de los hidrocarburos; pero también la dependencia no sólo financiera sino también política que ejerce el nivel central sobre el resto de los actores subnacionales. Este mecanismo admitiría diversificar el riesgo, logrando “suavizar” el comportamiento de los flujos de transferencias a las Entidades Territoriales Autónomas. En términos generales, este fondo debería funcionar como un dispositivo que atenúe y mantenga asegurados e inalterables los compromisos de gasto de las ETA. Esta opción también es desarrollada en el capítulo sobre “la Agenda Fiscal Financiera” de este texto.



- c. **Especialización de las fuentes de financiamiento.** Que se expresa en la distinción de fuentes en relación al tipo de uso que se les asigna. La idea central es sugerir el cambio de fuentes de financiamiento del régimen de autonomías, de menos estables por relativamente más estables, para mantener una tasa de gasto constante, que minimice el riesgo de no financiamiento o los compromisos de inversión y de cumplimiento de metas de desarrollo de las Entidades Territoriales Autónomas.

84 Señalado en el Plan de Desarrollo Nacional (PND).

Por ejemplo, el financiamiento de gasto rígido de personal o de funcionamiento de los servicios públicos esenciales como educación, salud y agua, entre otros, debería financiarse con ingresos corrientes vía bases impositivas como la coparticipación tributaria, que resultan relativamente menos inestables que aquellas que vienen de los hidrocarburos. Por su parte, el gasto en infraestructura y construcciones, que significa mejora e incremento de stock de capital, podría ser financiado con fuentes relativamente más inestables, al ser éstas realizadas generalmente por una sola vez, o porque no supone una afectación directa al individuo y la sociedad.

7.2 Opciones para la equidad del financiamiento del régimen autonómico

En teoría, la Ley Marco debería establecer nuevas bases para el financiamiento autonómico, tratando en lo posible de sugerir la corrección de las inequidades y vulnerabilidad del actual sistema de financiamiento. Este aspecto podría ser logrado vía la redefinición de los criterios de asignación territorial de las transferencias fiscales intergubernamentales, especialmente de aquellos que tienen que ver con las distorsiones generadas principalmente por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, mejorando así el equilibrio vertical y horizontal del sistema fiscal.

Sin embargo, la realidad es otra. Se cuenta con un modelo de descentralización en marcha que, más allá de sus virtudes y defectos, debe ser reconocido. Asimismo, el margen para intervenir en él debe ser cuidadosamente sopesado tanto política como técnicamente, tras lo cual posiblemente se pueda convenir que se trata de un sistema de difícil reversión, debido a los imaginarios colectivos sobre los derechos de propiedad y de usufructo de los recursos naturales.



Sólo así se podrá ser útil y práctico. Tratar de resolver esta ecuación supone pensar en tres opciones para reparar (o atenuar) el daño generado a la equidad con el actual sistema de transferencias fiscales intergubernamentales.

a) Primera opción: mantener el statu quo vigente con una política adicional de transferencias fiscales condicionadas

Políticamente viable, técnicamente no deseable. Se fundamenta en mantener el *statu quo* vigente, expresado en no cambiar los actuales criterios de distribución de la Participación Popular, Impuesto Directo a los Hidrocarburos y regalías, entre otros. Minimizando el tensionamiento político de las partes y la posibilidad de una espiral de conflictos vía los reclamos de las Entidades Territoriales Autónomas afectadas, allende también, del tiempo de espera que demandará la elaboración de las leyes pendientes en la esfera fiscal y el necesario desarrollo de estudios/debate en profundidad sobre lo que podría ser un futuro pacto fiscal.

Sin embargo, no cambiar el actual sistema de transferencias fiscales respondería adecuadamente a las demandas de la mayoría de los gobiernos departamentales y municipales, que han señalado de manera reiterada que toda posibilidad de modificación al modelo de reparto (o posible pacto fiscal), debe darse sobre la base de lo avanzado hasta la fecha, sin que ello represente posibilidad alguna de merma de los actuales presupuestos y un respeto total a los ingresos (transferencias) de las entidades territoriales, que son –equivocadamente– percibidos como “conquistas y derechos” adquiridos por las regiones.

En este caso, una de las salidas técnicamente necesarias para disminuir las brechas sería pensar en una política de transferencias adicionales de recursos vía fondos de inversión y/o desarrollo, o transferencias condicionadas que vayan de manera inversa y proporcional a la diferencia generada de aquellas Entidades Territoriales Autónomas que reciben más por hidrocarburos respecto de las que reciben menos. Quizá pueda pensarse en una media nacional per cápita de ingresos por concepto de transferencias y un mecanismo supletorio para todos aquellos habitantes y/o departamentos que están bajo la media. En concreto, es formular una política de compensación focalizada (y quizá condicionada) en aquellos municipios y departamentos en los que las brechas son más grandes respecto del promedio nacional.

Sin embargo, dadas las actuales limitaciones presupuestarias del Tesoro General, sólo es posible considerar aquellos recursos que actualmente vienen siendo ejecutados vía el Fondo de Inversión Productiva y Social o el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o finalmente, en el caso de una nueva versión del Programa Evo Cumple, pero bajo criterios predeterminados para su ejecución.

b) Segunda opción: pacto fiscal

Técnica y socialmente necesario, políticamente poco factible en el corto plazo. Conlleva discutir un nuevo modelo fiscal y de financiamiento de las autonomías, lo que implica colocar todos los criterios de distribución y de fuentes de financiamiento en discusión, a partir de un cuestionamiento a las bases y principios desde el origen hasta los criterios de redistribución y aplicación de los ingresos fiscales.

Un pacto fiscal demandará un tiempo y un espacio de acuerdos entre los actores estratégicos de las autonomías, que permita repensar la sostenibilidad, la transparencia y la equidad en los criterios de reparto de los ingresos nacionales y subnacionales, y establecer un conjunto de factores de distribución, 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 (azar); referencias que hasta el día de hoy vienen siendo el patrón dominante para las transferencias fiscales intergubernamentales, sino otras complementarias que podrían incorporarse por medio del modelo fiscal a ser diseñado, elementos como el desarrollo productivo y la eficiencia en la gestión territorial.

Lo ideal en materia de rediseño para un modelo fiscalmente acorde a una transición al régimen de autonomías, es una revisión a fondo, vía un pacto fiscal intergubernamental, no sólo del financiamiento de las autonomías, sino del financiamiento del Estado y especialmente con atención en el sistema tributario. En ella, debería redefinirse la carga fiscal “correcta” en términos de equidad que considere los aportes de los diferentes gobiernos del Estado Plurinacional, los departamentos, regiones y las personas, y de qué forma van a financiar la prestación de bienes y servicios públicos a partir del catálogo competencial establecido en la Constitución y posiblemente precisado por la próxima Ley Marco. Este acuerdo debería incluir, además, otras medidas para la ampliación de base y mejorar la fiscalización tributaria.

Ello implica el desprendimiento y solidaridad no sólo del Gobierno central, sino también de las Entidades Territoriales Autónomas.⁸⁵ Sin duda, este pacto fiscal sería de alto beneficio para la salud y proyección del sistema de financiamiento autonómico, pero políticamente poco viable por la amenaza de disputa y conflicto de todas aquellas instituciones que hoy reciben una “renta” de los hidrocarburos y la exigencia de aquellas nuevas Entidades Territoriales Autónomas creadas por la Constitución (las Autonomías Indígenas Originario Campesinas y la Autonomía Regional) como nuevos destinatarios de los recursos generados por

85 La Federación de Municipalidades de Bolivia lo plantea desde 1998, pero –paradójicamente– orientando este pacto (en años recientes) sólo al reparto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

los hidrocarburos.⁸⁶ Esta posibilidad es mejor explorada y complementada en el capítulo “El diseño institucional de la coordinación intergubernamental”.

c) Tercera opción: nuevos factores de distribución para el IDH

Esta tercera opción resulta ser un escenario intermedio entre los dos anteriores, pero concentrado en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos como el origen de las mayores distorsiones generadas a partir de su creación en el año 2005. Es un híbrido menos *agresivo*, pero al mismo tiempo políticamente viable y posiblemente menos resistido por el sistema político y los actores territoriales. Esta tercera vía consistiría en reparar, al menos parcialmente, el daño a la equidad del financiamiento subnacional producido por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, cambiando los actuales factores de distribución.

La clave sería replantear –al menos parcialmente– sus criterios de reparto. Una primera idea supone plantear que un 50% del IDH o un tercio de él, podría ser distribuido sobre bases más equitativas, para al menos atenuar las diferencias de más de 17 veces que se dan actualmente entre lo que recibe un pandino y un paceño per cápita, por ejemplo. Ello requería el consenso de las Entidades Territoriales Autónomas para redefinir al menos una parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos según acuerdos políticos que posibiliten esta opción.

Un elemento central de esta tercera opción sería compensar a los gobiernos autónomos que vieran afectados sus ingresos, con la cesión de dominios tributarios que puedan ser explotados por ellos mismos.⁸⁷ Si bien reconocemos que existen tres atribuciones en la potestad tributaria –legislación, administración y control–, es posible pensar que algunas de estas, sino todas, puedan ser transferidas a los departamentos. En el capítulo “La tributación subnacional en el régimen autonómico”, se señala con mayor precisión cuáles podrían ser las mejores opciones para profundizar su estudio.

7.3 Opciones para la eficiencia de la gestión territorial vía el financiamiento

La incorporación de criterios de eficiencia en el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales es una asignatura pendiente desde la puesta en marcha del proceso de descentralización.

86 “El rol de la Autonomía Municipal y Regional en la Constitución Política del Estado”, en *Análisis crítico de la Constitución Política del Estado*. Fundación Konrad Adenauer. La Paz (2009).

87 Mauricio Medinacelli, *El Impuesto Departamental a la Renta como alternativa al Impuesto Directo a los Hidrocarburos*, Ministerio de Autonomía/PULSO/GTZ, 2010.

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 cumplimiento de metas de desarrollo, porque no estimula comportamientos apropiados de las autoridades subnacionales ni valora aquellas gestiones territoriales destacadas.

La idea que madura desde hace tiempo es complementar los actuales criterios de distribución por población, por pobreza y por ser zona productora de hidrocarburos, con algunos otros que estimulen mejores resultados en la gestión del territorio y prestación de los bienes y servicios públicos a cargo de las Entidades Territoriales Autónomas.

La sugerencia viene dada a través de la determinación de un cierto porcentaje de los ingresos, que podría incorporar aquellos criterios que se acerquen a promover una mejor calidad de la gestión pública en 326 municipios, 11 autonomías indígena originario campesinas, una región y 9 departamentos. Si ello fuera posible con el conjunto de los recursos que financian a las Entidades Territoriales Autónomas, o al menos sobre una parte de ellos, para introducir nuevos factores de distribución con fundamentos distintos.

Un porcentaje del Impuesto Directo a los Hidrocarburos a definir puede configurarse con criterios que estimulen o premien otras variables a las tradicionalmente observadas por diversos estudios y a las sugeridas recurrentemente en los últimos años. Ello implica considerar también la viabilidad de las opciones, en el contexto de limitaciones que vive el Estado boliviano respecto de registros, bases de información, presencia territorial, limitaciones fiscales y fortaleza institucional, entre otros, para legislar y lograr que aquello que se legisla, se cumpla.

Si bien no son los únicos criterios, la idea sobre varios de ellos es visibilizarlos y promover su discusión para una posterior incorporación en el modelo fiscal.

Factores de distribución incorporados y por incorporar en las transferencias



Por ello, la propuesta de búsqueda de eficiencia en la gestión, vía el régimen de financiamiento de las autonomías, propone incorporar criterios sencillos, de fácil implementación y control a cargo del Estado y la sociedad civil. Por ejemplo:

- a. **Desempeño institucional.** Buscaría medir aquellas Entidades Territoriales Autónomas con mejor trabajo y capacidad para la administración del territorio. Un gobierno autónomo que bien podría ser valorado de forma relativamente sencilla vía:
 - El porcentaje de cumplimiento de ejecución del POA. Indicador: Ejecución Presupuestaria/Presupuesto Anual.
 - El porcentaje de gasto de inversión proveniente del Plan de Desarrollo o aquel proveniente de estudios de Pre-inversión. Indicador: Gasto en Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo (Pre-inversión)/Gasto de Inversión Total.
- b. **Metas de desarrollo o gestión por resultados.** La gestión del territorio no sólo es administrar, sino también lograr efectos o impactos en la ciudadanía y sus condiciones de vida. Una de esas metas podría ser estimular a las ETA a cumplir, en el marco de sus competencias, con principios universales o provisión míni-

ma de servicios de calidad para todos los bolivianos. De forma rápida se podría determinar, por ejemplo, si presta el desayuno escolar o si tiene el 100% de cobertura de partos institucionales o el porcentaje de gente con acceso a agua segura o potable. Inclusive algunos autores se sugieren en la actualidad ligar las transferencias intergubernamentales a metas en el ámbito del desarrollo económico local.⁸⁸

Tratando de mantener la simplicidad, se sugiere considerar como indicadores de cumplimiento de metas de desarrollo o de gestión por resultados algunos de los siguientes indicadores:

- Entrega del desayuno escolar. Indicador: presta o no presta el desayuno escolar.
- Cobertura de vacunas en menores de 5 años. Indicador: niños y niñas vacunados/total niños y niñas de la jurisdicción territorial.

- c. **Esfuerzo fiscal relativo.** La “autonomía plena” se da cuando el gasto autónomo es financiado por su ingreso autónomo. Si bien existen condiciones de pobreza estructural que impiden que esta ecuación se cierre, es posible plantear algunos factores que permitirían estimular el esfuerzo fiscal local, y así mitigar la sobre dependencia que tienen las ETA de las transferencias fiscales del nivel central, además de explotar los incentivos que ofrece el régimen tributario subnacional a favor del desarrollo.

Las opciones son dos: vía los impuestos, tasas o patentes por la vía contributiva formal. O por la monetización del aporte de las comunidades, que contabilice los aportes en mano de obra, materiales del lugar, generalmente utilizadas en el trabajo comunitario.⁸⁹

- Esfuerzo fiscal. Indicador: ingresos propios recaudados/ingresos totales.
- Aporte comunitario. Aporte comunidades/gasto de capital (total inversiones).

- d. **Programas y proyectos intergubernamentales.** Existe una sentida ausencia en el Plan Nacional de Desarrollo de una formulación programática para los niveles subnacionales que aliente prioridades de política estatal o busque el cofinanciamiento regional para una política coordinada y descentralizada.

88 Autores como Weingast sugieren la incorporación de factores económicos y incentivos para la promoción del desarrollo económico local con su modelo para pagar “bonos de rendimiento” sobre tasas de crecimiento económico local.

89 Idea original planteada por Ivan Finot, quien sostiene por ejemplo, que el aporte de las comunidades rurales en mano de obra o materiales, es relativamente mayor al aporte que realicen las personas en las ciudades con el pago de sus impuestos como porcentaje de su ingreso real.

En el último tiempo es notoria la carencia de mecanismos que estimulen el cofinanciamiento entre los diferentes niveles de administración del Estado. Evidencia de ello, es que los proyectos de cofinanciamiento no superan el 5% de la inversión pública para el 2008, cuando once años atrás, en 1997, alcanzaba el 19,2%.⁹⁰ El impredecible ambiente político alienta también a que cada nivel de administración del Estado, sea nacional, departamental o municipal, esté invirtiendo de manera inconexa, superpuesta y hasta generalmente fuera de sus ámbitos de competencia.⁹¹

Incorporar criterios como la presentación de proyectos de inversión con más de un financiador (gobierno) comprometido para su ejecución, puede resultar una variable útil para articular inversiones supra-jurisdiccionales. Ello significa por ejemplo estimular la vinculación Inter-ETA o Supra-ETA vía sus programas y proyectos de inversión pública con un soporte de financiamiento vía los fondos de inversión y desarrollo. Ello podría medirse de la siguiente forma:

- Apalancamiento Financiero de Proyectos Intergubernamentales. Indicador: monto proyectos intergubernamentales/monto total proyectos de inversión pública.

- e. **Fusiones territoriales.** Hoy sigue bajo cuestionamiento la viabilidad de un sinnúmero de territorios debido al escaso margen de desarrollo mostrado aún con un proceso de descentralización en marcha. Por ello, resulta conveniente vertir criterios que estimulen la fusión de unidades territoriales a contra mano del proceso de masiva fragmentación que vive la organización territorial en Bolivia desde hace varios años.⁹²

La amenaza de inviabilidad institucional, administrativa y fiscal está presente en un tercio del territorio boliviano; inclusive varias de las nuevas AIOC, tienen encima esta “sombra” de la inviabilidad.⁹³ Territorios que logren acuerdos para fusionarse podrían tener acceso a fondos adicionales, que mediante una escala previamente determinada tengan el beneficio de un mayor porcentaje de cofinanciamiento a sus inversiones.

90 *Participación Popular en cifras* Volumen III. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 2000.

91 Estudio de absorción de competencias prefecturales. Ministerio sin Cartera de Participación Popular 2005.

92 En el pasado año 2009, el ex Congreso Nacional creó 10 nuevos municipios, ampliando a 337 su número.

93 Ameller, Vladimir: “La problemática de los Gobiernos municipales de ‘escasa’ población: consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado”. MDS/ VPEPP, 1999.



8. Conclusiones

Ante la emergencia de las autonomías, la predictibilidad y la sostenibilidad del modelo de transferencias fiscales intergubernamentales en Bolivia demanda un nuevo pacto intergubernamental. Un sistema de financiamiento autónomo es más que una estructura institucional de transferencias fiscales intergubernamentales, es un acuerdo político al que concurre la sociedad y los actores autonómicos para establecer las bases sobre las que desean construir y regular su convivencia en el largo plazo; determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y cómo se hacen viables y sostenibles. Esto supone instituciones, normas, programas y recursos acordes a las necesidades y posibilidades del Estado central y de las Entidades Territoriales Autónomas.

Si ello no fuera posible, resulta indispensable incorporar en los actuales factores de distribución de las transferencias fiscales intergubernamentales a las ETA, ciertos criterios que no sólo reparen las profundas asimetrías inter-regionales e inter-personales, sino que también tengan mayor impacto en la calidad del gasto de las instituciones formales del Estado Plurinacional (Gobierno central, departamental, regional, indígena originario campesino y municipal); de otra forma, será altamente improbable devolver al modelo de descentralización fiscal mayor equidad, eficiencia y, principalmente, sostenibilidad.

El financiamiento del nuevo régimen de autonomías demanda una serie de desafíos para el siglo XXI que no pueden seguir enfrentándose con herramientas

del pasado siglo XX. En esta línea, la literatura y experiencia más reciente sobre el federalismo fiscal⁹⁴ destaca los incentivos y el rol central que tiene el esfuerzo propio de las ETA como motor del financiamiento y del desarrollo subnacional. Sólo a partir del aprovechamiento de las posibilidades propias de financiamiento subnacional –dictadas por sus capacidades y también por sus limitaciones–; será importante diseñar un sistema de transferencias fiscales que contribuya de manera efectiva al desarrollo de un régimen de autonomías saludable.

Las ideas expresadas en el presente capítulo, son algunas de las opciones para el modelo de financiamiento autonómico, reconociendo que todas ellas, para su implementación, requieren de mayor profundización técnica y respaldo científico. Sin embargo, su valor agregado consiste en poner sobre la “mesa del debate” la mayor cantidad de oportunidades para revertir, o al menos reducir, la alta inequidad y desincentivos a la gestión territorial eficiente, provocada por el actual patrón de transferencias fiscales intergubernamentales y, por lo tanto, puedan en un futuro inmediato, sentar las bases para promover la autonomía plena y una mejor prestación y cobertura de los bienes y servicios públicos en Bolivia.

94 Boadway, R. y A. Shah; eds. (2007): “Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice”. Public sector Governance and Accountability Series. Banco Mundial, Washington D.C.

CAPÍTULO VII

La tributación subnacional en el régimen autonómico

1. Antecedentes

En materia fiscal, la Constitución Política del Estado de 2009 inaugura el Estado autonómico descentralizando el ingreso a través de la posibilidad de establecer dominios tributarios para las Entidades Territoriales Autónomas.⁹⁵ Esta capacidad tributaria se reflejará en las distintas leyes y normas que sancionen tanto el nivel central del Estado como las autonomías subnacionales, incluyendo la primera ley relacionada con el tema autonómico, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que debe regular por mandato constitucional (Art. 271) el llamado régimen económico-financiero,⁹⁶ del cual el sistema tributario es parte integral.

Este documento analiza los elementos necesarios para la creación, administración y control de tributos por parte de las Entidades Territoriales Autónomas, como opciones para orientar los debates previsibles en la disputa por el reparto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos o como preludeo de un futuro pacto fiscal intergubernamental.

El documento busca tocar aspectos que alimenten el debate sobre las nuevas potestades tributarias autonómicas las posibilidades de desarrollo de los futuros dominios tributarios subnacionales y los mecanismos necesarios de coordinación tributaria, características que reconfigurarán las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno y, por ende, el nuevo régimen autonómico boliviano. Asimismo, aborda brevemente la discusión sobre las potencialidades de la tributa-

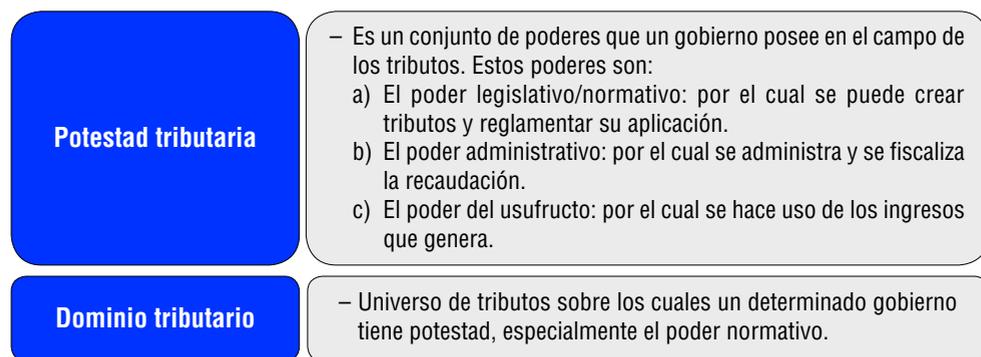
95 La CPE denomina Entidades Territoriales Autónomas a las autonomías departamentales, municipales, indígena originario campesinas y regionales.

96 En estricto sentido, debería ser régimen fiscal-financiero o régimen de financiamiento de las autonomías.

ción subnacional y nacional para incentivar la adopción de políticas que favorezcan el desarrollo en las entidades territoriales.

2. Potestades tributarias en la CPE

Empecemos haciendo una diferenciación rápida entre potestad tributaria y dominio tributario:



Esta sección aborda las cuestiones sobre potestad tributaria, mientras que las siguientes tratarán el tema de dominios tributarios. Dada la mayor importancia que los impuestos tienen en términos de recaudación y, por tanto, de ingresos fiscales, nos centraremos principalmente en el estudio de éstos. Para el resto de tributos⁹⁷ se puede hacer analogía de la mayor parte del análisis.

2.1 Potestad tributaria originaria

El poder legislativo/normativo es sin duda el más importante en el ámbito tributario, puesto que otorga la competencia de creación de un tributo mediante ley (además, con el poder de crear tributos mediante legislación se puede también definir el poder de administración y de determinar quién tiene el poder de recibir los ingresos, es decir, usufructuar de ellos).

El artículo 323.II de la Constitución determina que es una ley –sea nacional, departamental, municipal o indígena originario campesina– la norma necesaria para la creación de un impuesto, al establecer que “los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional serán aprobados por la Asamblea Legislativa

97 Los tributos pueden ser: impuestos, tasas, patentes, contribuciones, cotizaciones. Las regalías tienen un tratamiento particular que no se aborda en este estudio.

Plurinacional (ALP). Los impuestos que pertenecen al dominio exclusivo de las autonomías departamental o municipal serán aprobados, modificados o eliminados por sus concejos o asambleas, a propuesta de sus órganos ejecutivos”.⁹⁸

Según la Constitución, los niveles de gobierno que poseen potestad *originaria* son:

Potestad impositiva originaria	Potestad tributaria no-impositiva originaria
<ul style="list-style-type: none"> – Nivel central del Estado (Art. 298.I.19) – Autonomías departamentales (Art. 300.I.22) – Autonomías municipales (Art. 302.I.19) 	<ul style="list-style-type: none"> – Nivel central del Estado (Art. 298.I.19): tasas y contribuciones especiales – Autonomías departamentales (Art. 300.I.23): tasas y contribuciones – Autonomías municipales (Art. 302.I.20): tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales – Autonomías indígena originario campesinas: (Art. 304.I.12): tasas, patentes y contribuciones especiales

2.2 Potestad impositiva de las Autonomías Indígena Originario Campesinas

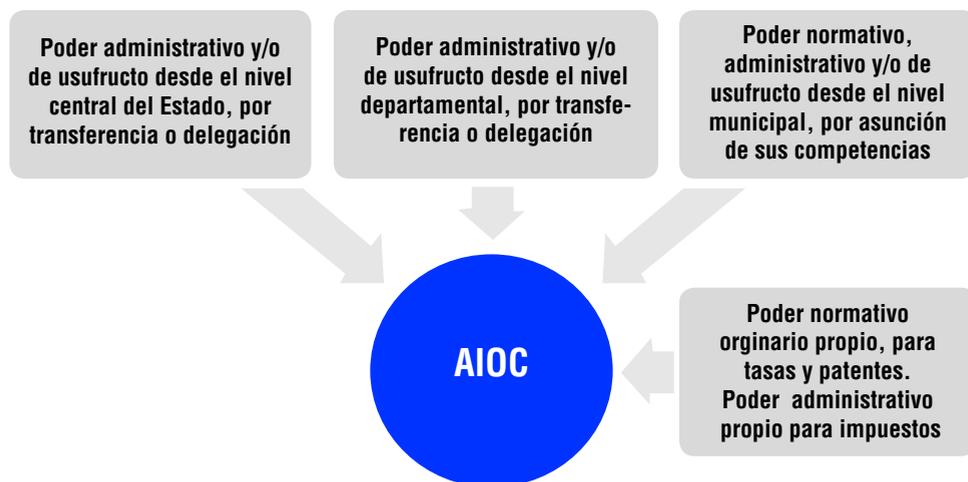
Veamos cómo puede ser interpretada la potestad impositiva en el caso de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC).

El artículo 304.I.13 asigna a las Autonomías Indígena Originario Campesinas la competencia de “administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción”, sin mencionar el poder legislativo/normativo, que es anterior al administrativo. Se podría entender hasta aquí que las AIOC sólo pueden administrar y usufructuar impuestos transferidos o delegados desde otro nivel de gobierno. Pero el artículo 303.I de la Constitución establece que “la autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios (...) de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. Por lo tanto, es la Ley Marco la que debe definir [*decisión 1*] la posibilidad de asunción de la competencia municipal de creación de impuestos por parte de las Autonomías Indígena Originario Campesinas.⁹⁹ El proyecto de Ley Marco difundido por el Poder Ejecutivo es claro al respecto: las AIOC pueden asumir y ejercer la competencia municipal de creación de impuestos. De esta ma-

98 En lo que se denominaría “reserva de ley” en materia impositiva, ya mencionada en Código Tributario vigente (art. 6).

99 Esta posibilidad se extendería a las contribuciones especiales. Al respecto, Finot (2009a) destaca que las organizaciones indígenas plantean el reconocimiento, como contribuciones especiales, de las contribuciones comunitarias en trabajo, especie o dinero -fundadas en la institución pre-hispánica de la *mink’a*. El reconocimiento de este tipo de contribuciones comunitarias podría extenderse inclusive a otras autonomías además de las AIOC.

nera, el dominio impositivo de las Autonomías Indígena Originario Campesinas provendría desde los siguientes poderes:

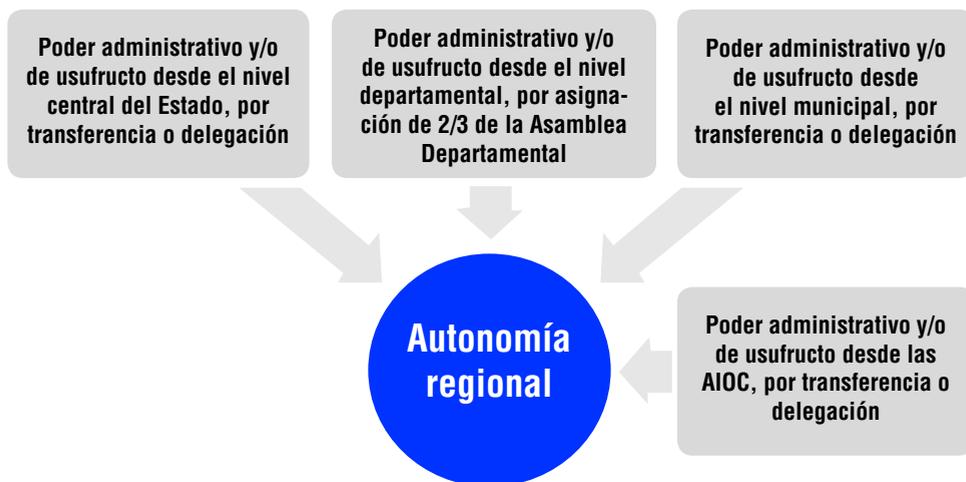


2.3 Potestad impositiva de las autonomías regionales

Las autonomías regionales no tienen catálogo competencial específico ni poseen facultad legislativa. La posesión del poder legislativo les es entonces imposible, pero no así el poder administrativo y de usufructo. En efecto, la administración de impuestos puede ser una competencia regional a través de la transferencia o delegación parcial de la competencia departamental sobre impuestos. La Ley Marco tendría [decisión 2] que permitir la posibilidad de que una competencia pueda ser transferida o delegada en parte a una autonomía regional, para que ésta pueda administrar y usufructuar un impuesto.

Esta transferencia o delegación puede hacerse no sólo desde el dominio departamental, sino también desde el dominio del nivel central del Estado¹⁰⁰ o del municipal. Las posibilidades para la existencia de un dominio impositivo regional son entonces las siguientes:

100 El artículo 298.I.19 de la CPE que habla de la “creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado” como competencia privativa, sin mencionar el poder administrativo sobre los mismos tributos, que por lo tanto podría ser transferido o delegado.



2.4 Límites a las potestades tributarias

Hasta este punto, las opciones en cuanto a potestad parecen claras, sin embargo, queda por interpretar dos grupos de limitaciones constitucionales sobre las cuales la Ley Marco debería hacer una interpretación

El primer grupo de limitaciones lo constituyen los siguientes tres artículos ubicados en el catálogo competencial:

Art. 298.I.21	– La "codificación sustantiva y adjetiva en materia tributaria", como competencia privativa del nivel central del Estado. Es decir, la potestad del nivel central del Estado para establecer un Código Tributario único para todas los niveles del Estado.
Art. 298.II.23	– La "política fiscal", como competencia exclusiva del nivel central del Estado.
Art. 299.I.7	– La "regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos", como competencia compartida.

El artículo 298.I.21 presumiblemente se refiere [decisión 3] a la unidad del Código Tributario. El actual Código (Ley 2492, del 2 de agosto de 2003) ya establece que en el ámbito de aplicación de sus disposiciones están todos los tributos de carácter nacional, departamental, municipal y universitario.

El artículo 298.II.23 se refiere a la política fiscal. La potestad tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas podría ser considerada [decisión 4] como un

acto de gestión enmarcado en la política, sin que ésta tenga capacidad de anular a las potestades tributarias.

El artículo 299.I.7 es más complejo, pero puede no ser tan limitativo si entendemos [decisión 5] la regulación de los dominios impositivos exclusivos como:

- a) Su sujeción al Código Tributario nacional (Art. 298.I.21)
- b) En el marco de la política fiscal nacional (Art. 298.II.23)
- c) Su clasificación y definición por ley nacional (Art. 323.III)

Este último inciso c) puede parecer excesivo, pero está directamente relacionado con un segundo grupo de disposiciones constitucionales que también son limitativas de la potestad tributaria subnacional. Este segundo grupo está presente en el artículo 323 de la Constitución:

Art. 323.I	<ul style="list-style-type: none"> - La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.
Art. 323.III	<ul style="list-style-type: none"> - La Asamblea Legislativa Plurinacional clasificará y definirá los impuestos que pertenecen al dominio tributario nacional, departamental y municipal.
Art. 323.IV	<ul style="list-style-type: none"> - La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos se efectuará dentro de los límites siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1. No podrán crear impuestos cuyos hechos imponible sean análogos a aquellos ya existentes. 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. 3. No podrán crear impuestos que obstaculicen la libre circulación y el establecimiento de personas, bienes, actividades o servicios dentro de su jurisdicción territorial. 4. No podrán crear impuestos que generen privilegios para sus residentes discriminando a los que no lo son.

El primer límite establecido por los principios del Art. 323.I de la CPE no parece conllevar complicaciones. Si la potestad tributaria subnacional obedece a la política fiscal nacional (*decisión 4*), entonces los tributos de las Entidades Territoriales Autónomas tienen que cumplir estos principios y quedaría pendiente su correcta definición en la Ley Marco.

Mayores complicaciones brinda el Art. 323.III, que dice que la Asamblea Legislativa Plurinacional es la encargada no sólo de la clasificación de los impuestos subnacionales, sino también de su definición. Este artículo es de alguna forma un

contrasentido, pues las Entidades Territoriales Autónomas podrían crear impuestos, pero éstos tendrían que ser aprobados por una ley nacional. Para no limitar la potestad tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas, la Ley Marco bien podría definir [decisión 6] que sí será una ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional la que clasifique y defina estos impuestos, pero no de manera previa a su creación. De no ser así, se inviabiliza todo el proceso de autonomía fiscal, es decir, las Entidades Territoriales Autónomas mantendrían la potestad de crear nuevos impuestos, con la obligación de informar del uso de esta potestad a la Asamblea Legislativa Plurinacional para la correspondiente reforma de la ley nacional de clasificación y definición de los dominios tributarios.

Por último, tenemos los cuatro límites a la potestad impositiva del Art. 323.IV graficado anteriormente. Es probable que estos límites no necesiten de mayor definición [decisión 7], por lo que sólo quedaría delegar su control a una instancia que puede ser [decisión 8] la de coordinación intergubernamental con el Ministerio de Autonomía, y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (ej. Servicio Estatal de Autonomía y Descentralización - SEAD), al cual nos refererimos en un capítulo anterior.

2.5 Límites al poder administrativo

Existe un aspecto de vital importancia que es propio del poder administrativo. Hablamos de la facultad que tendrían las distintas Entidades Territoriales Autónomas de crear sus propias administraciones tributarias. Ya el Estatuto del departamento autonómico de Santa Cruz, de 2007, mencionaba la creación de la Agencia Tributaria Departamental encargada de “recaudar los impuestos departamentales, los recargos de los impuestos nacionales, los impuestos nacionales cedidos y por delegación los impuestos de otras administraciones en el territorio departamental”.

Recordemos que las autonomías departamentales, las municipales y las Autonomías Indígena Originario Campesinas tienen la competencia de administración de impuestos, según el catálogo competencial constitucional. Además, las autonomías regionales podrían también tener esta competencia por transferencia o delegación desde otro nivel. Podríamos, por lo tanto, acabar con cinco tipos de administraciones tributarias, incluyendo al nivel central de gobierno. Se trata entonces de encontrar soluciones, sobre todo para el nivel departamental, porque sin dominio impositivo la administración no tiene sentido. A este respecto, podemos pensar en dos opciones [decisión 9]:

- Limitar las administraciones tributarias subnacionales a través de los principios de control y sencillez administrativa.
- Permitir el desarrollo de las administraciones tributarias subnacionales, junto a mecanismos de delegación y coordinación.

Limitar las administraciones tributarias subnacionales a través de los principios de control y sencillez administrativa

- Presentes en el artículo 323.I de la Constitución, estos principios serían los únicos límites constitucionales para el tema administrativo tributario.
- El control se refiere sobre todo al control de la base tributaria, como ser, por ejemplo, el universo de contribuyentes, que de dividirse en distintas administraciones podría facilitar la evasión impositiva.
- La sencillez administrativa es de utilidad sobre todo para reducir la carga burocrática para el contribuyente y los costos de administración.

Permitir el desarrollo de las administraciones tributarias subnacionales, junto a mecanismos de delegación y coordinación

- No podemos olvidar que los municipios ya poseen una administración tributaria propia.
- Se fomentaría la delegación de las administraciones tributarias y los mecanismos de cruce de información tributaria.

La experiencia del Perú con la implementación de los Servicios de Administración Tributaria (SAT) es un ejemplo interesante de desarrollo de la administración tributaria local. A fin de incrementar sus recaudaciones tributarias, algunos municipios peruanos (siete hasta 2009) crearon a partir de 1996 los denominados SAT, agencias tributarias autónomas en su planificación financiera y de personal que se financian a través de una comisión que oscila entre 3 y 10% de los impuestos y demás tributos y multas que recaudan. En criterio de Fuchs (2009), el éxito de los Servicios de Administración Tributaria se refleja en resultados como el incremento sostenido de los ingresos y la reducción de los niveles de morosidad; pero también en la mejora de aspectos esenciales como la celeridad en los procesos, en la atención y servicio al contribuyente, la mejora tecnológica y la promoción de la cultura tributaria.¹⁰¹

3. Dominios impositivos exclusivos subnacionales

En un régimen con cuatro tipos de autonomías, lo más lógico es que cada nivel de gobierno, por lo menos aquellos con potestad impositiva originaria, puedan tener su propio dominio impositivo exclusivo. La Ley Marco podría tratar de definir unos primeros dominios impositivos [*decisión 10*], pero lo más plausible es que sea la futura norma encargada de la clasificación y definición de dominios la que asuma este gran reto. Actualmente, los impuestos están repartidos de la siguiente manera:

101 Según Furlan (2009), este arreglo institucional trajo claros beneficios a los siete municipios con SAT, pues ellos aumentaron sus ingresos propios en 9% en promedio anual entre 1998 y 2007. En cambio, 21 municipios sin SAT de una muestra de comparación solamente pudieron aumentar sus ingresos, en promedio, en 6.8% al año.

Dominio del nivel central del Estado	Dominio municipal**
<ul style="list-style-type: none"> - 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* - Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - IEHD* - Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH* - Alícuota adicional al IUE Minero - IUM* - Impuesto a las Transacciones Financieras - ITF 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores - IPBVA - Impuesto Municipal a las Transferencias - IMT - Impuesto al consumo de chicha de maíz

* El poder de usufructo de los impuestos se comparte con otros niveles de gobierno.

** Los municipios no poseen el poder legislativo/normativo sobre estos impuestos

3.1 Dominio impositivo municipal

La propuesta de cambiar las patentes municipales de funcionamiento por un Impuesto Municipal a las Actividades Económicas (Pereira, 2006; Cabrera, 2007) ya no tendría asidero constitucional, puesto que el artículo 302.I.20 menciona explícitamente a las “patentes a la actividad económica” como dominio tributario municipal, imposibilitando su transformación en impuesto. La bibliografía consultada se limita en su mayor parte a promover una mejor gestión de los impuestos que los municipios ya poseen.

Eso sí, es lógico pensar que ahora las autonomías poseerán el poder legislativo/normativo sobre los impuestos que hasta ahora han estado administrando y usufructuando.

3.2 Hacia un primer dominio impositivo departamental

La autonomía departamental es la única con potestad originaria que no dispone actualmente de ingresos impositivos propios. Los departamentos tienen una alta dependencia a las transferencias, ya sean éstas por el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Impuesto Directo a los Hidrocarburos o por regalías; transferencias que en todo caso son vulnerables a los cambios en las nor-

mas sectoriales o decretos de carácter nacional. Sus escasos ingresos propios son por prestación de servicios menores a cargo de los servicios de salud y educación departamentales, que no representan ni el 1% de sus ingresos.

La literatura da varias opciones para empezar a dotar a las autonomías departamentales de un dominio impositivo propio. Mencionamos aquí las más importantes:

Dominio del nivel central del Estado

- Impuesto a las ventas de gasolina y diésel. Es un impuesto a la venta minorista, por lo que no implica la modificación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - IEHD.
- Impuesto a la renta de las personas. En varias versiones, pero que básicamente implica la cesión del RC-IVA desde el dominio tributario nacional y su modificación.
- Impuesto a las sucesiones y Transmisiones Gratuitas de Bienes - TGB. Lo que implica su cesión total desde el dominio tributario nacional.
- Impuesto a los juegos de azar. Una especie de impuesto a los “vicios”, como lo pueden ser los tributos sobre alcohol o cigarrillos.
- Impuesto sobre las ventas minoristas. Compartido con los municipios donde ocurrió la venta.
- Impuesto a los alojamientos turísticos. Compartido con los municipios donde se ubiquen los recintos.
- Regímenes simplificados. Muestra alta potencialidad, aunque es más bien la aplicación de un conjunto de impuestos ya existentes a determinados grupos de población.

De estas propuestas, las tres primeras poseen un primer cálculo:

- a) El impuesto a las ventas de gasolina y diésel recaudaría entre 37 y 44 millones de dólares al año (Banco Mundial, 2006).
- b) Los ingresos de un impuesto a la renta de las personas varían de 39 millones de dólares (Coelho *et al.*, 2004), a 58 millones (Alborta *et al.*, 2005) y a 205 millones de dólares anuales (Medinaceli, 2010).
- c) El Impuesto a las Transmisiones Gratuitas de Bienes recauda unos 2 millones de dólares anuales, según datos del Servicio de Impuestos Nacionales.

Además, hay que tomar en cuenta dos factores:

- a) En estos dos últimos casos, el dominio impositivo departamental significa pérdida de recursos por otros niveles de gobierno (el nivel central del Estado y los municipios coparticipan los recursos del RC-IVA y de las Transmisiones Gratuitas de Bienes), por lo que se tendría que compensar a éstos de alguna manera.
- b) Las diferencias entre un departamento y otro a la hora de recaudar recursos pueden ser grandes, por lo que un sistema centralizado sería más equitativo cuando se tenga que distribuir un impuesto, a menos de que se compense a los departamentos con menos capacidades. Podemos pensar, por ejemplo, en porcentajes solidarios que aporten a un fondo de ecualización intergubernamental.

3.3 Dominio indígena originario campesino

En el caso de las Autonomías Indígena Originario Campesinas, hay que tomar en cuenta las distintas vías de acceso a este tipo de autonomía para tratar el tema de dominios tributarios:

- a) Si la AIOC proviene de la conversión de un municipio, ella debería poder asumir automáticamente los dominios impositivos municipales [*decisión 11*].
- b) Si la AIOC proviene de un nuevo Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), asumiría los dominios impositivos municipales de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional (CPE, Art. 303.I).
- c) Si la AIOC proviene de la constitución de una región indígena originario campesina, este tipo de autonomía tendría los dominios impositivos municipales por transferencia o delegación desde los municipios convertidos y/o de los TIOC que la compongan. No queda claro [*decisión 12*] si pueden recibir los dominios impositivos departamentales por negociación con la Asamblea Departamental, como las autonomías regionales no indígenas, o sólo por transferencia o delegación.

3.4 Dominio regional

En el caso de las autonomías regionales, como mencionamos, su dominio impositivo nacerá como resultado de la negociación con la autonomía departamental; dependiendo fundamentalmente de las decisiones en cuanto a régimen competencial [*decisión 2*], también podrían administrar impuestos de otros niveles de gobierno por transferencia o delegación de esta competencia. Eso sí, es conveniente mencionar [*decisión 13*] que la transferencia o delegación de un ingreso impositivo debe ir acompañada de la transferencia o delegación de competencias que impliquen los correspondientes gastos.

4. Cesiones parciales y sobretasas en dominios impositivos ajenos

Los dominios impositivos exclusivos de cada nivel de gobierno no son la única opción para la constitución de ingresos tributarios propios. Comparemos tres figuras donde hay participación compartida: la coparticipación, la cesión parcial y las sobretasas

Coparticipación

- Es básicamente una transferencia .
- Un gobierno (en nuestro caso el nivel central del Estado) mantiene todo el poder legislativo y administrativo, y se comparte sólo el usufructo resultante de la aplicación del impuesto.

Cesión parcial

- No se trata de un nuevo impuesto sobre un mismo hecho imponible (art. 323.IV), sino del mismo impuesto sobre el mismo hecho imponible.
- La potestad sobre elementos tributarios (exenciones, deducciones, base imponible, etc.) está dentro de la figura de la cesión.
- Se transfiere el poder normativo (si no la legislación, por lo menos la reglamentación), administrativo y de usufructo.
- Mantendría una alícuota uniforme para todo el territorio boliviano.
- Para la cesión total basta la redefinición de los dominios tributarios de cada nivel de gobierno.
- La figura de cesión parcial no está incluida en el texto constitucional.

Sobretasa

- También denominada recarga.
- Tampoco es un nuevo impuesto, actúa sobre el mismo hecho imponible por encima de la alícuota base.
- Regularía sólo la alícuota del impuesto (entonces sólo se transfiere el poder reglamentario pero no el legislativo) y no otros elementos tributarios (exenciones, deducciones, base imponible, etc.).
- Es más centralista que la cesión parcial, puesto que da escaso poder al co-gestor.
- Significaría la posibilidad de alícuotas distintas entre jurisdicciones territoriales.
- Tampoco se encuentra en el texto constitucional.

Reflejemos esto en un ejemplo con el IVA, que tiene actualmente una alícuota del 13%:

Coparticipación

- El nivel central del Estado tiene toda la potestad sobre el impuesto, dando un 20% de los recursos resultantes a los municipios.

Cesión parcial

- El nivel central del Estado podría, por ejemplo, tener la potestad sobre el 10% de la alícuota del impuesto, mientras que los municipios tendrían potestad sobre el 3% de la alícuota.
- En la cesión total, los municipios pasan a tener toda la potestad sobre el IVA.

Sobretasa

- El nivel central del Estado tendría la potestad sobre la totalidad del IVA, pero –a manera de ejemplo– La Paz recaudaría un 2% adicional, haciendo que el IVA total departamental sea de 15%, o Tarija recaudaría un 1% adicional, haciendo de que el IVA total en el departamento de Tarija sea de 14%.

Es probable que tanto la cesión parcial como las sobretasas sean opciones con mayor rendimiento y menor costo administrativo que la creación de nuevos dominios impositivos. Este elemento es central para no romper el beneficio del ingreso ante el costo administrativo de recaudarlo, en un universo como el boliviano, donde la mayor parte de los impuestos normalmente aplicados ya existe (impuesto al ingreso, al consumo, a la propiedad, etc.).

En ambos casos, también serían necesarios mecanismos de compensación para nivelar las posibles diferencias de capacidades. Además, no hay que olvidar que la diferencia de alícuotas (sobretasa) o de condiciones (cesión parcial) entre las distintas jurisdicciones podría causar distorsiones como la reubicación de la residencia de las personas naturales o el domicilio de las empresas.

Ante esto, la Ley Marco debería introducir estas dos figuras [decisión 14]. Eso sí, se debe tomar en cuenta una definición clara sobre cuánto poder transfiriere quien tiene el dominio impositivo hacia los nuevos cogestores:

- a) El incluir la cesión dentro de la aplicación del artículo 299.I.7 de la Constitución, por ejemplo, permitiría la legislación de desarrollo por parte de las Entidades Territoriales Autónomas, que detentarían de esta manera poder legislativo/normativo sobre el impuesto cedido parcialmente.
- b) La sobretasa, al dársele sólo poder reglamentario al cogestor y no poder legislativo, se podría efectuar por simple transferencia de competencia.

5. Coordinación

Queda por definir qué instancia [decisión 15] será la encargada de la coordinación tributaria entre los distintos niveles de gobierno. Si bien el Tribunal Constitucional Plurinacional es el que considera en última instancia “los recursos contra tributos, impuestos, tasas, patentes, derechos o contribuciones creados, modificados o suprimidos en contravención a lo dispuesto en esta Constitución” (CPE, Art. 202.4), es deseable que exista una instancia previa de coordinación intergubernamental, en la que participen los actores de la fiscalidad del Estado. Por ejemplo, en España existe el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que coordina la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del gobierno central.

Esta instancia podría tener un carácter consultivo, aunque tal vez no vinculante, que esté encargada de distintos aspectos como:

- a) El control de los límites constitucionales a las potestades tributarias.
- b) La ayuda técnica para las negociaciones entre distintos niveles del Estado para la cesión parcial o la instauración de sobretasas.

Esto, sin perjuicio de que existan instancias de coordinación exclusivas de cada nivel de gobierno, que serían útiles para evitar posibles distorsiones de carácter horizontal ya mencionadas. Un ejemplo puede ser la utilización del Registro Único para la Administración Tributaria Municipal (RUAT) como instancia de coordinación entre los municipios.

6. Tributación y desarrollo¹⁰²

En el nuevo Estado, las Entidades Territoriales Autónomas tendrán, más que antes, la posibilidad de planificar su desarrollo y delinear políticas adecuadas a sus potencialidades y necesidades diferenciadas. La adopción de políticas que favorezcan el desarrollo –que incluirán la provisión de servicios públicos– dependerá entre otros aspectos del ambiente de incentivos prevalecientes en la esfera fiscal. En este ámbito, el marco de incentivos viene dado, entre otros, por la estructura de transferencias que reciben las Entidades Territoriales Autónomas y por los dominios tributarios disponibles (y por la recaudación efectiva que se dé en ellos). Tradicionalmente, el análisis sobre la descentralización fiscal en Bolivia ha centrado su atención en el rol de las transferencias, prestando menor atención al papel de los impuestos.

El régimen tributario puede jugar roles muy importantes en favor del desarrollo. En el ámbito subnacional, 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.

Diversos autores concuerdan con la idea de que los gobiernos subnacionales que recaudan por sus propios medios una parte importante de sus recursos tienden a ser más responsables en la rendición de cuentas ante los votantes, a proveer los servicios que requieren los ciudadanos y a proporcionar bienes públicos que favorecen el desarrollo de los mercados. Asimismo, exhiben menores niveles de corrupción (Weingast, 2006). En esta línea, Bahl y Linn (1992) señalan que “las transferencias pueden hacer a los gobiernos locales menos responsables por sus decisiones fiscales (podrán aumentar su gasto sin aumentar sus impuestos); por tanto, habrá menos incentivos para mejorar la eficiencia de las operaciones del gobierno local y desarrollar métodos innovativos para proveer bienes públicos”.

Una mayor potestad tributaria subnacional permitiría acceder a las ventajas mencionadas, por lo que será necesario tener mucha precisión sobre la naturaleza de los límites que se impongan sobre ella.

102 Esta sección se basa principalmente en Weingast (2006).

7. Reflexiones finales

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. La auténtica autonomía se sostiene sobre la base de la suficiencia fiscal (necesidades de gasto son cubiertas por los esfuerzos fiscales propios). En otras palabras, si se es autónomo para gastar también se debe ser autónomo para financiar ese gasto. Esta figura ideal, sin embargo, está lejos de ser alcanzada y esto ocurre no sólo en Bolivia, por lo cual existen regímenes de transferencias de recursos fiscales para compensar la falta de autonomía financiera de algunos niveles de gobierno.

La nueva potestad tributaria de las Entidades Territoriales Autónomas otorga un grado de complejidad mayor a las relaciones fiscal-financieras intergubernamentales. Si bien el catálogo competencial da potestad originaria tanto a las autonomías departamentales como a las municipales, hemos visto que las Autonomías Indígena Originario Campesinas poseerían las mismas posibilidades, lo que no sucederá con las autonomías regionales, debido a la ausencia de facultad legislativa. En cuanto a los límites constitucionales a las distintas potestades, se trata de llegar a una definición precisa de dichos límites para no derivar en conflictos jurídicos que perjudicarían la búsqueda de nuevos ingresos y la esencia del régimen autonómico en sí.

El ejercicio de estas nuevas potestades tributarias derivará seguramente en nuevos dominios tributarios, pero la posibilidad de que nuevos impuestos vayan a generar grandes ingresos está en duda. Las mayores necesidades de lograr ingresos impositivos propios parecen enfrentarlas las autonomías departamentales, que actualmente dependen de recursos inestables y percederos (IDH, IEHD). Además, varios de los departamentos del país no cuentan con regalías por recursos naturales, lo que hace más urgente la búsqueda de dominios impositivos departamentales. Es por eso que la Ley Marco debería considerar desde ya la inclusión de figuras tributarias opcionales como la cesión parcial, la administración compartida o las sobretasas.

Es imprescindible descentralizar el ingreso de las Entidades Territoriales Autónomas: la creación de dominios impositivos para los distintos gobiernos es una alternativa para generar más opciones de negociación en la disputa por el reparto del excedente económico en un Estado autonómico, máxime cuando estos dominios proveen el potencial de establecer incentivos adecuados para una mejor rendición de cuentas y mejora de la calidad de los servicios públicos provistos a la ciudadanía. Sin embargo, la clasificación de los distintos dominios impositivos debería ser pospuesta para su tratamiento en una norma específica de carácter fiscal, según el Art. 323 de la CPE. Es probable que para su realización se deba previamente arribar a un pacto fiscal entre los distintos niveles de gobierno. La coordinación intergubernamental debe significar solidaridad, hoy más que nunca.

PARTE II
Plataformas técnicas
de información y diálogo para
la construcción del régimen
autonómico

CAPÍTULO VIII

Diálogo para la concertación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en el departamento de Santa Cruz

*Reymi Ferreira Justiniano**

1. Introducción

Durante el mes de febrero del presente año, el Observatorio Político Nacional de nuestra Universidad (OPN-UAGRM) empezó a poner especial atención al proceso de implementación del régimen autonómico en el departamento. Inicialmente, como una inquietud de análisis de coyuntura frente a las elecciones del 4 de abril de 2010, como parte de un proceso de inflexión histórica para el inicio del régimen autonómico propuesto, promovido y defendido desde Santa Cruz y que a partir de esa realidad el Gobierno nacional había tomado la agenda autonómica –con los matices propios de una nueva identidad con visión gubernamental–, ante una situación política irreversible con los denominados departamentos de la “media luna”.

La Constitución Política del Estado (CPE), con la incorporación del régimen autonómico; así como los estatutos autonómicos departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija nos plantean un nuevo escenario político, administrativo y fiscal, donde necesariamente van a lidiar reivindicaciones e intereses políticos, económicos y sociales en los cinco niveles autonómicos reconocidos por la Constitución y que, en este sentido, exigen para su implementación acuerdos mínimos que permitan una estructura administrativa capaz de generar mecanismos de gobernabilidad, coordinación y cooperación.

Es importante destacar que durante el mes de febrero de 2010, el Observatorio Político Nacional recibió la inquietud del ministro de Autonomía, Carlos Romero, sobre el rol que nuestra institución pudiera aportar al proceso de implementación

* Abogado, Rector de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno del Departamento de Santa Cruz, Bolivia.

autonómico, tratando de acercar la institucionalidad regional con la institucionalidad gubernamental en un afán de dialogar y lograr una Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) sobre la base de consensos mínimos.

En ese sentido, el Observatorio Político Nacional elaboró y presentó un proyecto que pudiera permitir a la Universidad participar como *facilitador* activo en un intento de generar un espacio ciudadano-institucional de diálogo, adecuado para que tanto las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y representantes de la sociedad civil organizada puedan discutir y aportar a la elaboración de la Ley Marco.

2. Características generales del proyecto

El proyecto inicialmente nace bajo el concepto metodológico de “jornadas de diálogo”, con el objetivo principal de “apoyar un espacio de diálogo que permita el acercamiento entre las distintas propuestas desarrolladas tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales, para que las mismas puedan lograr elementos mínimos de consensos”.

Planteó como elementos conceptuales de inicio del debate los proyectos preparados tanto por el Gobierno central a través del Ministerio de Autonomía, las propuestas de la Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ), de la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM) y las propuestas ya elaboradas por la Prefectura del departamento de Santa Cruz.

En esta iniciativa se realizó un trabajo de socialización con las instituciones mencionadas y se logró involucrar de inicio al gobierno municipal y a la Prefectura del departamento. A partir de este nuevo escenario se hicieron modificaciones al proyecto inicial y se planteó la realización del diálogo a través de conversatorios interinstitucionales. Se definieron actores clave para su participación, tales como el Ministerio de Descentralización y Autonomía, el Gobierno Departamental de Santa Cruz (Ejecutivo y Legislativo), la Asociación de Municipios de Santa Cruz, el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra (Ejecutivo y Legislativo), la Brigada Parlamentaria, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, la Asociación de Universidades Privadas, el Comité Cívico, las organizaciones indígenas y campesinas, la CAINCO, las centrales obreras (ambas), el CEPAD, la Federación de Profesionales, la Federación de Fabriles, la Federación de Juntas Vecinales, el Mecanismo de Control Social, los trabajadores de la prensa y fundaciones interesadas

La iniciativa del OPN-UAGRM contó desde su implementación con el apoyo institucional de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM) y la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).

3. Los conversatorios como experiencia de acercamiento interinstitucional

Santa Cruz es un departamento que articula su dinámica social y política desde la institucionalidad corporativa. En ese sentido, los conversatorios promovidos fueron básicamente interinstitucionales. Al respecto, se logró desarrollar cuatro conversatorios con una importante participación de instituciones y organizaciones departamentales, con un promedio de asistencia no menor a 50 participantes.

En cada uno de los conversatorios se tocaron distintas temáticas, ámbito en el cual técnicos y expertos en temas de descentralización expusieron sus experiencias y visiones con relación al proceso autonómico. Inicialmente se desarrolló un primer conversatorio a finales del mes de febrero, en el que se realizó una presentación del alcance propuesto con la iniciativa. Se expuso y debatió la propuesta metodológica para la concertación y un diagnóstico de los contenidos conocidos hasta ese momento del avance del proyecto de Ley Marco. Para las exposiciones se invitó a un representante del Ministerio de Autonomía, al doctor Carlos Böhrh Irahola, y por parte del OPN-UAGRM expuso el doctor Carlos Hugo Molina.

Para un segundo conversatorio realizado el 12 de marzo se invitó a expertos de la Prefectura, la Universidad y la Agencia de Cooperación Alemana para analizar el componente económico del proceso autonómico. En este conversatorio se hizo una exposición de fondo de parte del licenciado José Luis Parada, de la Prefectura del departamento, exposición que fue comentada por los economistas de la Universidad, los licenciados Teófilo Caballero y Fernando de la Barra; asimismo, participó como comentarista el licenciado Vladimir Ameller, técnico especialista en descentralización de la Agencia de Cooperación Alemana.

Ante la demanda por parte de los actores interinstitucionales de trabajar sobre un proyecto oficial de parte del Gobierno, se logró invitar a un tercer conversatorio al ministro de Autonomía, Carlos Romero Bonifaz. La reunión se realizó el 25 de marzo. En la ocasión el ministro expuso los contenidos generales, así como los avances del proyecto de ley. Asimismo, se logró una activa participación de actores interesados e involucrados que hicieron conocer sus preocupaciones y sugerencias al proyecto de ley, además de demandar cuanto antes la presentación de una versión final del proyecto de Ley Marco, a fin de iniciar el respectivo análisis.

Finalmente, el 4 de mayo se realizó un cuarto conversatorio, en el que se expusieron los resultados del trabajo de la Mesa Técnica Interinstitucional, cuya coordinación técnica fue delegada al doctor Carlos Hugo Molina, como miembro del OPN-UAGRM y especialista del Concejo Municipal de Santa Cruz para el tema autonómico. En este conversatorio se prepararon tres exposiciones: la primera referente a la metodología con que se estaba abordando el trabajo técnico y las conclusiones preliminares de los documentos y aportes que se habían desarrollado al interior de la Mesa Técnica; la segunda exposición fue desarrollada por

el doctor Guillermo Saucedo, representante de la Prefectura, con relación a la ruta crítica del proceso autonómico; la tercera exposición del licenciado Alcides Vadillo, con referencia a los alcances y perspectivas de las Autonomías Indígena Originario Campesinas.

4. Aportes y conclusiones de los conversatorios

A nuestro modo de ver, la experiencia de los conversatorios ha sido exitosa. Si bien no todas las instituciones participaron sistemáticamente en todos, una evaluación general permite afirmar que la participación ha superado las expectativas propias y las de los cooperantes. El respaldo recibido y la articulación de una “masa crítica” de personas, instituciones y organizaciones cruceñas en torno al tema de las autonomías fue logrado.

Entre las instituciones participantes se pudo observar las distintas y en muchos casos dispares visiones que tienen cada una de ellas del proceso autonómico. Desde las posiciones más radicales antigubernamentales hasta aquellas favorables, pero críticas del proceso impulsado por el Gobierno central.

La pluralidad del espacio de intercambio, la tecnificación del debate político, la incorporación, rescate y valoración de la institucionalidad descentralizada en funcionamiento fueron los elementos centrales que permitieron a esta plataforma dar un giro distinto en el departamento de Santa Cruz, incorporando elementos de factibilidad, gestión territorial y sostenibilidad al análisis del régimen autonómico. Asimismo, lo destacable ha sido la participación de técnicos y académicos que han podido equilibrar el escenario buscando aproximaciones racionales y objetivas sobre la base de resultados que aporten a construir una propuesta que haga viable una gestión pública eficiente y eficaz del proceso autonómico. Ello ha permitido un debate abierto, flexible y productivo.

A partir del primer conversatorio se decidió la conformación de una Mesa Técnica Interinstitucional, con la participación de representantes de las entidades autonómicas del departamento: la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, la Prefectura y el Gobierno Municipal. Para este cometido, el Concejo Municipal de la ciudad de Santa Cruz designó al doctor Carlos Hugo Molina para que se dedique de manera exclusiva a la coordinación técnica de la Mesa. La coordinación interinstitucional quedó a cargo del OPN-UAGRM. Esta Mesa inició sus trabajos en el mes de marzo con la finalidad de tener hasta el 30 de mayo un trabajo final que permita a todas las instituciones participantes contar con un material técnico y analítico sobre la importancia y posibles implicaciones de la Ley Marco.

La Mesa Técnica hasta la fecha ha presentado dos productos a las instituciones participantes del conversatorio. El primer producto ha sido un alcance metodológico del trabajo a realizar y el segundo la sistematización de 12 trabajos

producidos por los técnicos de los gobiernos autónomos del departamento, en la que se aportan importantes insumos para encarar el contenido de la Ley Marco de Autonomías. Entre éstos tenemos aquellos referidos a:

- a) Procedimiento de aprobación de la Ley Marco.
- b) Requisitos mínimos fiscales-financieros para el funcionamiento de las autonomías, en materias de administración y control fiscal. Necesidad de institucionalizar un pacto fiscal.
- c) Mecanismos de coordinación y compatibilización de competencias entre los distintos gobierno autónomos.
- d) Criterios para la elaboración del Presupuesto General de la Nación.
- e) Criterios para la armonización de la legislación intersectorial a nivel de gobierno central.
- f) Modelo institucional de coordinación inter e intradepartamental entre los distintos niveles autonómicos.

En esta dinámica, un aspecto que preocupó a las instituciones que forman parte de este mecanismo de diálogo fue la promulgación de la Ley Transitoria para el Funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Departamentales y de la Autonomía Regional del Chaco Tarijeño. A pesar de haber compartido las preocupaciones de la Mesa Técnica con el envío de la información producida a las instituciones participantes de los conversatorios, incluido el Ministerio de Autonomía y la Brigada Parlamentaria, esta Ley Transitoria –en criterio de la Mesa Técnica y otros expertos– ha sobrepasado el alcance establecido en la Constitución, entrando a legislar temas que son de competencia exclusiva de la Ley Marco y otras leyes que regulan la transparencia en el ejercicio de la función pública. Asimismo, en lo referido a la autonomía regional del Gran Chaco tarijeño se incursiona en un terreno bastante controversial al crear para las autonomías regionales figuras institucionales que sobrepasan los alcances establecidos en la propia Constitución.

En definitiva, es muy preocupante que los esfuerzos realizados por el OPN-UAGRM y las demás instituciones comprometidas en este proceso de diálogo puedan quedar frustrados por actitudes unilaterales de parte de los actores políticos del Gobierno central. La única forma de avanzar en un proceso como el que hemos iniciado y reconstruir la confianza en el departamento es con señales y actitudes transparentes que permitan generar la credibilidad necesaria para el diálogo.

Finalmente, cabe señalar que los resultados de la Mesa Técnica no solamente han sido socializados a las instituciones participantes del proceso de diálogo departamental en Santa Cruz. Con el apoyo de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y de la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ, se espera compartir esta experiencia en los departamentos de La Paz, Tarija y Cochabamba, inicialmente, que también ya aportan con su experiencia y enriquecen

los contenidos elaborados. Consideramos que esta relación interdepartamental será de mucha utilidad para aportar de manera más efectiva al contenido final de la Ley Marco y de toda la batería de leyes posteriores a esta norma.

5. Principales obstáculos y oportunidades del proceso de diálogo

Entre los principales obstáculos que hemos detectado durante el proceso de diálogo a través de los conversatorios y el trabajo de la Mesa Técnica se encuentran, entre otros:

- a) No contar con documentos oficiales o el proyecto final de la Ley Marco de parte del Gobierno central.
- b) La permanente confrontación mediática de los actores políticos involucrados en el proceso, lo que introduce *ruido* en el afán de buscar el diálogo entre las partes.
- c) La renuente participación de los actores sociales e institucionales progubernamentales a participar en los procesos de diálogo.
- d) Los diversos enfoques que se tiene desde los distintos niveles de gobiernos autonómicos con relación al proceso autonómico.
- e) La compatibilización de expectativas entre las autonomías indígenas y los otros regímenes autonómicos.
- f) Las reducidas posibilidades de lograr un pacto fiscal coherente y efectivo entre los distintos niveles autonómicos.
- g) Los efectos de la Ley Transitoria con relación a sus excesos en el contenido, que sobrepasan los marcos constitucionales.
- h) La constante intención gubernamental de forzar el proceso autonómico en función a sus propios intereses, sin tomar en cuenta a los actores departamentales, genera desconfianzas e inviabiliza cualquier posibilidad de un diálogo transparente y credibilidad.

Sin embargo, a pesar de todos estos escollos mencionados, podemos afirmar que el ejercicio del debate y la discusión de estos temas que nos afectan a todos nos permiten avizorar posibilidades alentadoras, al menos en los niveles autonómicos intradepartamentales para coordinar y concertar acciones y políticas que fortalezcan a la región. Lamentablemente, no se observa lo mismo en algunas autoridades del Gobierno nacional, cuyas actitudes denotan una falta de voluntad de generar un verdadero proceso de descentralización autonómico y más bien pareciera ser que se pretende concentrar los niveles de dependencia y articulación en un escenario de verticalidad, al margen de los escenarios de horizontalidad que exige este tipo de procesos de construcción de autonomías.

El caso de la autonomía regional del Chaco en la Ley Transitoria es una clara muestra de esta afirmación.

6. A modo de conclusión y recomendaciones

Después de casi tres meses de trabajo intenso, podemos concluir que se ha logrado un espacio activo e importante a través del esfuerzo del OPN-UAGRM para que la institucionalidad del departamento de Santa Cruz pueda acercarse y coordinar esfuerzos no sólo en lo referente a la Ley Marco, sino también en todo aquello que demande el proceso autonómico para atender las expectativas del pueblo cruceño en particular y boliviano en general.

Es evidente que el proceso autonómico exigirá los mayores esfuerzos de coordinación de la institucionalidad nacional, departamental, municipal e indígena para encontrar espacios de articulación y diálogo en el marco del respeto interinstitucional y sobre todo de la gestión intergubernamental. Para ello, un primer paso es lograr una Ley Marco concertada entre estos actores, situación que se espera pueda darse a partir de este proceso de diálogo para la aprobación de esta norma antes del 22 de julio del 2010, como lo prevé la Constitución, que esperamos pueda convertirse en un espacio permanente para este fin.

Queremos destacar que a pesar de que han existido dificultades de inicio en los conversatorios para incorporar al escenario de diálogo a los pueblos indígenas, finalmente a través de las gestiones del Observatorio Político Nacional hemos logrado convocar a los principales actores indígenas, quienes se integraron al cuarto conversatorio y solicitaron además que por intermedio de la Universidad Gabriel René Moreno que se pudieran crear mecanismos de apoyo a la implementación de las Autonomías Indígena Originario Campesinas. En ese sentido, el OPN-UAGRM, a partir de esta demanda, está preparando un proyecto que permita atender con especial atención esta solicitud, sin excluir aquellas emergentes de otros niveles autonómicos. Asimismo, en este cometido el proyecto pretende institucionalizar la Mesa Técnica y los conversatorios interinstitucionales como una iniciativa permanente para el diálogo, la coordinación y la canalización de asistencia y apoyo técnico al proceso autonómico.

Una de las recomendaciones más importantes en la construcción de esta plataforma radica en poder continuar el aporte a la construcción de la institucionalidad del Estado desde la sociedad civil, apoyando las propias iniciativas que pudieran surgir para su concreción y posterior réplica en otros departamentos. Ello aportará en definitiva a que los actores políticos se vean en la necesidad de participar con un mínimo de apertura para el reconocimiento entre las partes, aspecto fundamental para generar un escenario de *confianza* para el diálogo permanente.

Finalmente, no nos queda más que agradecer los esfuerzos de cada una de las instituciones que se han involucrado en este proceso de diálogo, tales como el Gobierno Departamental, el Gobierno Municipal de Santa Cruz, a los representantes de los gobiernos de pueblos indígenas y en general a todas las instituciones que activamente participan en nuestros conversatorios. Nuestro especial agradecimiento a la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria por el apoyo de su principal ejecutivo, Guido Riveros Frank, y a la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ por el respaldo con el Componente 1 del Programa PADEP, dirigido por Cristhian Olk. Sin la participación de estas instituciones y la voluntad de sus ejecutivos no hubiéramos podido avanzar y lograr lo que hoy tenemos.

Los desafíos aún son complejos, pero la única forma de vencer la complejidad que nos presenta el escenario político es con la voluntad y el compromiso de las instituciones y organizaciones que hemos asumido el reto de facilitar los espacios para construir autonomías para todos en el marco de gobernabilidad, la eficacia y la eficiencia de gestión.

CAPÍTULO IX

Esfuerzos por generar un proceso de diálogo pluralista y participativo sobre las autonomías en Tarija

*Marco A. Limarino C.**

El presente ensayo muestra algunos de los esfuerzos realizados en Tarija para contribuir a generar un diálogo pluralista y participativo en torno al tema de la autonomía y su proceso de implementación. Describe brevemente los motivos del diálogo, la participación de la comunidad, los temas que se trataron, el clima en el que se realizaron las actividades y los cuellos de botella detectados, los sentimientos expresados por los participantes y el grado de comprensión con relación a la temática. Asimismo, presenta una visión de algunos de los logros iniciales obtenidos, el posible rumbo del diálogo, las conclusiones iniciales y los responsables de los esfuerzos realizados en la fase inicial del proceso de diálogo.

1. ¿Para qué el diálogo?

El objetivo de la plataforma institucional, conformada por las tres universidades que operan en la capital tarijeña (Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, Universidad Católica Boliviana San Pablo y Universidad Privada Domingo Savio), con relación a propiciar el diálogo sobre el tema de la autonomía, responde al compromiso social de contribuir al proceso de implementación de la autonomía en el país y especialmente en la región.

Específicamente, se espera como un primer logro que la comunidad, sus instituciones, los actores sociales, los movimientos sociales, las personas dedicadas a la política y, entre otras, las autoridades que representan tanto al Estado nacional como departamental desarrollemos una concepción compartida de autonomía.

* Rector de la Universidad Católica Boliviana de Tarija.

Las universidades componentes de la plataforma están comprometidas con el hecho de propiciar la generación de un ambiente en el que prime el diálogo, la tolerancia y el respeto, enmarcado en la participación pluralista. Conscientes de que la autonomía es un proceso de largo plazo y que la comunidad tiene elevadas expectativas, caracterizándose por un estado generalizado de ansiedad; no obstante, la tarea de generar espacios caracterizados por tener un ambiente favorable que permita el encuentro para el diálogo se abre camino lentamente.

Hasta ahora se realizaron alrededor de una docena de reuniones en diferentes ciudades del departamento, la mitad de ellas en la ciudad de Tarija.

2. La participación de la comunidad

La plataforma institucional inició sus actividades convocada y apoyada por la presidencia del Consejo Departamental de la Prefectura de Tarija, la Presidencia de la Brigada Parlamentaria tarijeña y la responsable de la Oficina Departamental para coordinar la autonomía, que depende del Ministerio del ramo.

Luego de reuniones previas, en las que se analizó la integración universitaria en una plataforma institucional para apoyar el proceso autonómico, el rol de cada una de ellas y el de las instituciones de apoyo, se definió en consenso documentar la intención de contribuir a la implementación del proceso autonómico desde lo académico, la investigación e interacción entre universidades y comunidad. Ello se manifestó mediante la firma de una carta de intenciones junto al Ministerio de Autonomía, pretendiendo de esta manera dar una señal a la comunidad y a sus instituciones respecto a que la integración por medio del diálogo respetuoso y acuerdos sobre un plan conjunto y su implementación no sólo es posible, sino imprescindible para convivir en un clima de paz.

La primera fase acordada tenía por objetivo obtener documentos que contengan propuestas claras y sencillas que permitan el enriquecimiento del proceso de construcción del régimen autonómico, por un lado, de la Ley Transitoria Electoral y la referida a otorgar el marco para la autonomía y descentralización; y por otro, la adecuación del Estatuto Autonómico del departamento a la Constitución Política del Estado y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La responsabilidad de concretar este primer objetivo fue asumida por las tres universidades en conjunto, asignándose a cada una de ellas la coordinación específica de uno de los aspectos antes señalados.

La Universidad Autónoma Juan Misael Saracho coordinó específicamente la obtención del documento con propuestas para la Ley Transitoria Electoral. En un tiempo récord (cinco días), el documento fue entregado a las instituciones convocantes (Consejo Departamental, Brigada Parlamentaria y el responsable de la oficina departamental para coordinación de las autonomías).

La Universidad Católica Boliviana San Pablo coordinó la obtención de propuestas que pretenden contribuir al enriquecimiento de la Ley Marco. Para ello se efectuaron reuniones en las ciudades de Tarija, Bermejo, Yacuiba, Villamontes, Caraparí y Entre Ríos. La memoria con las propuestas y documentación de respaldo fue entregada primero a las instituciones convocantes y luego al Ministro de Autonomía, en el mes de marzo de 2010.

La Universidad Privada Domingo Savio se encuentra actualmente (finales de mayo de 2010) organizando las actividades que permitirán obtener las propuestas de la comunidad relacionadas a la adecuación del Estatuto Autonómico tarijeño a la Constitución Política del Estado plurinacional. Se espera la promulgación de la Ley Marco para realizar la adecuación respectiva.

Las convocatorias y creciente participación de las diferentes instituciones representativas del departamento, de actores sociales reconocidos, además de los diversos movimientos sociales, fue algo que caracterizó a las reuniones. La memoria entregada por las universidades incluye como documentos de valor histórico las diversas convocatorias, también los registros de los asistentes a las diferentes reuniones. Aproximadamente 300 personas y un centenar de instituciones del departamento de Tarija acreditaron su participación.

En el proceso se sumaron al esfuerzo y brindaron apoyo logístico, experiencia, relacionamiento institucional y profesionales especialistas, el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP-GTZ) y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

Es posible afirmar que el proceso tiene por característica una creciente participación plural, democrática y verdaderamente voluntaria.

3. Temas tratados

Los temas clave que se abordaron hasta ahora, presentados de manera sintética, son los siguientes:

1. Análisis de los contenidos, adecuaciones y modificaciones propuestas a los proyectos de Ley Electoral Transitoria.
2. Análisis de contenidos, adecuaciones y modificaciones a los proyectos de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización.
3. Presentación del último proyecto de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización por parte del Ministro de Autonomía (abril de 2010), que fue objeto de críticas y contribuciones por parte del responsable de autonomía de la Prefectura del departamento, de la gerencia de la Asociación de Municipios del departamento, de representantes de diferentes instituciones tarijeñas, de los movimientos sociales y de diversos actores de la comunidad.

4. Clima y cuellos de botella

Con la finalidad de lograr una participación amplia y pluralista de los actores del departamento, la plataforma institucional convocó a todos los sectores de la comunidad, a los movimientos sociales y a las instituciones representativas del departamento a cada una de las reuniones utilizando medios de difusión masiva, notas personalizadas, correo electrónico y fax; actividades que fueron distribuidas entre la universidad responsable y los convocantes.

Previamente a la reunión y de manera conjunta, se analizó y revisó que la participación, además de pluralista, fuese equilibrada en cuanto a representatividad. Cada reunión fue preparada metodológicamente con anticipación, planificando la utilización de las técnicas participativas más adecuadas al tema y a los asistentes, se previeron opciones y elaboraron planes de contingencia para la adecuación de las técnicas respondiendo al clima que se generó durante el transcurso de la reunión.

El clima de todas las reuniones se caracterizó por el diálogo, el respeto y la participación voluntaria, existiendo debates más que conflictivos, acalorados y apasionados. Ello significa que el clima en la discusión ha sido hasta el momento constructivo y los documentos obtenidos demuestran ello porque contienen propuestas consensuadas entre los diferentes participantes.

En parte, ello es el resultado de transmitir a los asistentes –que son recibidos en una infraestructura adecuada a la actividad y en un contexto de mística institucional donde la transparencia y neutralidad se perciben– al inicio de cada reunión los objetivos específicos que se deben lograr con su participación y el marco de valores en el que se efectuará su desarrollo. Uno de los aspectos clave en ello es la actitud de la persona que asume la dirección general de la reunión y la asignación de la responsabilidad para la conducción de la actividad a personas neutrales, con experiencia en la utilización de las técnicas requeridas, con conocimiento del asunto a tratar y con quienes previamente se consensuaron los objetivos de la reunión.

La construcción de un verdadero proceso de diálogo en el tema de autonomías, que es largo y delicado, presenta diferentes cuellos de botella. Algunos de los identificados en la experiencia que se desarrolla en Tarija son los siguientes:

1. Los paradigmas. Prejuicios, modelos mentales, intereses sectoriales-regionales y experiencias previas de los diferentes participantes.
2. Las distancias físicas. El traslado de los participantes o de los organizadores.
3. La disponibilidad de tiempo. Coordinar la presencia de gran cantidad de participantes.
4. La credibilidad. Desconfianza hacia las instituciones, autoridades y personas relacionadas con el proceso de diálogo en el tema autonómico.

5. Ansiedad. La comunidad en general desea y espera la autonomía ahora, urgentemente. Cree que ella es la única solución a la problemática regional.
6. Falta de recursos. Específicamente humanos y financieros.

5. Sentimientos y conocimientos

Más allá de los cuellos de botella, el proceso inicial de diálogo ha generado una sensación de acercamiento entre los participantes. Ello determina que en la actualidad esté instaurándose gradualmente un ambiente diferente, con más confianza, donde el ánimo de los actores se caracteriza por propiciar y constituir un espacio que permita la convergencia al diálogo para encontrar entre la diferencia de pensamientos, paradigmas, modelos, prejuicios y sentimientos, un camino que conduzca a concretar una esperanza compartida por la generalidad de las personas de nuestra comunidad: la implementación de la anhelada autonomía.

Es importante señalar que todos los participantes de este proceso requerimos conocer no sólo el significado de autonomía, es imprescindible que construyamos en consenso la concepción correcta de autonomía. Ello aportará a que no sólo los actores y participantes de este proceso de diálogo conozcan las temáticas relacionadas, sino también permitirá que las personas comprendan en su real magnitud sus implicancias y que su implementación requiere inicial y esencialmente de cambios cualitativos en nuestros conocimientos, paradigmas, pensamientos y conductas individuales. Ello, al ser un proceso, requiere de tiempo.

Ni los responsables de llevar adelante este proceso de diálogo en el marco de la plataforma institucional ni los actores representativos de la sociedad aún no conocemos en la dimensión necesaria el conjunto de temas relacionados a la autonomía, sus implicancias en la comunidad, ni cómo es viable y factible de implementar un proceso exitoso. Por tanto, es importante definir en este sentido y de manera urgente, cómo es que las instituciones representativas del departamento, los actores sociales, los movimientos sociales y personas que tienen responsabilidades en el proceso autonómico debemos no sólo aprender sobre el tema, sino también capacitarnos para garantizar un proceso de implementación lo más exitoso posible y al mismo tiempo adecuado a nuestra realidad.

6. Logros obtenidos

Los resultados específicos que se alcanzaron hasta el momento son los siguientes:

- Creación de una plataforma institucional cuyo objetivo es contribuir a la implementación del proceso autonómico.

- Generación, en la comunidad, de una percepción inicial favorable al proceso de diálogo propiciado por la plataforma institucional.
- Reconocimiento de instituciones departamentales y nacionales con relación a los esfuerzos que se realizan y sobre los logros iniciales.
- Creciente participación de instituciones, movimientos sociales, actores sociales y funcionarios de los gobiernos nacional y departamental en el proceso de diálogo convocado por la plataforma.
- Decisión y compromiso de los miembros de la plataforma para generar actividades participativas orientadas a generar un ambiente favorable para implementar la autonomía.

7. El futuro del proceso

Si bien los resultados iniciales en general son favorables, y los documentos obtenidos contienen las propuestas expresadas libre y democráticamente en el marco de la participación pluralista de los participantes que voluntariamente tomaron parte en torno a los dos temas ya tratados al momento (aportes a la Ley Electoral Transitoria y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización), ello no implica que el proceso de diálogo esté consolidado.

Es necesario que la plataforma institucional concluya con una tercera actividad: coordinar las tareas que permitan lograr la obtención de propuestas para enriquecer los estatutos autonómicos del departamento de Tarija y, dados los resultados del referéndum del 4 de abril del presente año, aquel documento que corresponda a la región del Chaco.

Las universidades y las instituciones convocantes, junto a las organizaciones que se sumaron a apoyar el proceso de diálogo, debemos continuar alimentándolo para que evolucione y se consolide.

8. Conclusiones

La experiencia desarrollada hasta el momento nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- Es posible generar un proceso de diálogo favorable en la temática de autonomías.
- El proceso de diálogo permite mejorar las interrelaciones y la confianza entre los implicados.
- Se aportó a generar la participación pluralista para obtener propuestas concretas que enriquecieron la Ley Electoral Transitoria y enriquecerán la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

- El diálogo contribuye a difundir y mejorar la comprensión de la temática autonómica y a implementar la autonomía en el país y en la región.

9. Reconocimiento y agradecimientos

Finalmente, es importante hacer llegar el reconocimiento a las instituciones y personas que viabilizan el proceso de diálogo tarijeño. Asimismo, desde la plataforma institucional alentamos a todas y cada una de ellas a continuar aportando con efectividad para que el proceso de implementación de la autonomía sea una realidad en breve.

- Ministerio de Autonomía: Carlos Romero Bonifaz.
- Consejo Departamental: Honorable Ing. Oscar Guillén Portal - Coordinador.
- Brigada Parlamentaria Tarijeña: Honorable Lic. Hugo Vargas - Ex Presidente.
- Coordinación Departamental para las Autonomías: Sra. Celinda Sosa.
- Universidad Autónoma Juan Misael Saracho: Lic. Carlos Cabrera Iñiguez, Ex Rector; Ing. Marcelo Hoyos, Rector; Lic. Shirley Gamboa, Coordinadora General.
- Universidad Privada Domingo Savio: Ing. Jorge O'Connor D'Arlach, Rector; Lic. Eduardo Ruiz García, Director Académico; Dr. Erick Conzelman, Delegado.
- Universidad Católica Boliviana San Pablo: Dr. Petrus J. Hans van den Berg, Rector Nacional; Dr. Jaime Calderón Pacheco, Director Académico Tarija; Lic. José S. Loaiza, Director Administrativo Tarija.
- PADEP-GTZ: Christian Olk y Vladimir Ameller.
- fBDM: Guido Riveros, Director Ejecutivo.

A nombre de la plataforma institucional, agradezco también con sinceridad profunda a todas y cada una de las personas que con sacrificio y esperanza participaron en las reuniones que se convocaron. Todos los participantes sin excepción demostraron respeto, contribuyeron al diálogo y lo más importante: expresaron con su presencia y participación el sentimiento generalizado de aspirar a una autonomía sin división ni desmembramiento, con diálogo, consenso y en democracia.

A todos ellos, convocarlos a que aprendamos juntos sobre la autonomía, compartamos su significado y trabajemos para que en un futuro breve, Dios permita que nosotros y nuestros hijos vivamos en democracia, en libertad, en el marco de los valores, la ética y la responsabilidad social con equidad y dignidad para todas las personas que habitamos Bolivia.

CAPÍTULO X

Experiencia en el proceso de diálogo para el diseño y construcción de autonomías en el Norte de Potosí

*Francisco Ventura**

1. Antecedentes

La experiencia de coordinar acciones conjuntas entre instituciones públicas y privadas se remonta al año 2004, cuando las organizaciones de la sociedad civil demandaron a las organizaciones no gubernamentales y a la cooperación internacional apoyo en la elaboración de la Estrategia Productiva Integral Regional del Norte Potosí, en el marco del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. Empero, con mayor fuerza el año 2006 cuando se elaboró la propuesta de la Constitución Política del Estado, bajo el liderazgo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Originarios Ayllus del Norte Potosí (FSUTOA-NP), Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí (FAOI-NP) y la Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte Potosí (FERECOMINORPO).

Durante la gestión 2009 y 2010, nuevamente las federaciones referidas demandaron a las instituciones el apoyo en el proceso de diseño e implementación de las autonomías en el Norte de Potosí, en el marco de la Constitución Política del Estado vigente.

Después de una amplia reflexión y coordinación, aprovechando diversas acciones puntuales desde el año 2004 y sobre la base del acompañamiento a las demandas de las federaciones regionales, la Red Interinstitucional del Norte de Potosí fue creada de manera formal el 22 de enero del año 2010, en el marco del denominado Acuerdo de Alianza Interinstitucional, conformado por las siguientes instituciones: radio Pío XII, CIPCA, PRODII, CIPE, Hermanos Catari, PADEP/GTZ, UNICEF, RC-CAD.

* Presidente de la Red Interinstitucional del Norte de Potosí.

2. Conformación y objetvos de la Red

Como se ha señalado líneas arriba, la permanente demanda y motivación de las federaciones: FSUTOA-NP, FAOI-NP, FERECOMINORPO y Federación de Mujeres Bartolina Sisa del Norte de Potosí, y los cambios que vive el país han permitido acelerar la conformación de la Red Interinstitucional del Norte de Potosí, con el fin de hacer sinergias y atender demandas estratégicas.

Las mayores demandas de los/as actores/as de la región se concentran en dos líneas estratégicas: apoyar el desarrollo regional para disminuir la pobreza y acompañar el diseño e implementación de las autonomías, en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La conformación de la Red Interinstitucional se puede entender en dos fases. La primera de ellas data de 2006. Durante la elaboración de propuestas para la Constitución Política del Estado se delineó el siguiente proceso: elaboración de una metodología con federaciones para el levantamiento de propuestas, talleres en los 13 municipios, talleres en circunscripciones, talleres a nivel regional, de donde nace la propuesta sistematizada *Construcción participativa de la propuesta de Constitución Política del Estado desde el Norte de Potosí con visión nacional*. Luego esta propuesta fue discutida con otras regiones del departamento de Potosí y finalmente presentada en las mesas de trabajo a nivel departamental.

En una segunda fase, entre 2009-2010, se han realizado tres talleres regionales. Dos talleres en los que se analizó y socializado los niveles de autonomías y competencias en el marco de la Constitución Política del Estado. En el tercer taller regional se ha analizado el Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización. En perspectiva, se pretende continuar en el diseño e implementación de las autonomías, centrándonos en la elaboración de los estatutos para el municipio de Chayanta y cartas orgánicas para los otros municipios autónomos.

Como resultado del trabajo en ambas fases, puede concluirse que la recepción de los/as actores territoriales en darle continuidad en el proceso de diseño e implementación de los niveles de autonomías es todavía con intensidad mediana, aunque los ayllus y los mineros están con mayor interés en la implementación acelerada del proceso. Empero, se está esperando la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

2.1 Objetivos y participantes en los eventos de diálogo de la Red Interinstitucional

El objetivo del diálogo impulsado por la Red es concertar y compartir diferentes visiones entre los actores sociales e institucionales respecto al diseño e implementación de las autonomías en el Norte de Potosí.

En el proceso de discusión sobre el tema de autonomías han participado actores/as sociales e institucionales con representación regional y municipal, así como otras instituciones como medios de comunicación.

Representación Regional	Representación Municipal	Otras Organizaciones
Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí (FAOI-NP)	– Alcaldes – Pdtes. Concejos Municipales	– Rep. Prefectura – Medios de comunicación
Federación Sindical Única de Trabajadores Ayllus del Norte de Potosí (FSUTOA-NP)	– Consejeros departamentales – Rep. comités Cívicos	– Canal 4 – Canal 6
Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte de Potosí (FERECOMINORPO)	– Comités de Vigilancia – Rep. Centrales Sindicales – Seccionales – Rep. Ayllus	– Radio Pio XII – Radio Universitaria – Radio La voz del Minero – Radio Reflejos
Federación Sindical de Mujeres Trabajadoras Originarias del Norte Potosí Bartolina Sisa (FSMTOBS)	– Rep. Transportistas – Rep. Organización de mujeres – Rep. Organización de jóvenes	
Presidente Mancomunidad de Municipios del Norte de Potosí	– Subprefectos – Rep. Juntas Vecinales áreas urbanas	
Presidente mancomunidad de Municipios de la Provincia Chayanta	– Rep. Sector Salud	
Presidente Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Caine	– Rep. Sector Educación Urbana y Rural	

2.2 Temas clave abordados en la discusión

Los principales temas abordados a través de talleres y reuniones, bajo el liderazgo de las organizaciones sociales fueron:

- Organización Territorial del Estado según Constitución Política del Estado (tipos de autonomías).
- Participación y control social según la Constitución Política del Estado.
- Autonomía indígena en la realidad boliviana y su nueva Constitución (según Xavier Albó y Carlos Romero).
- Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Aquí se ha enfatizado en: competencias, control social, manejo económico-financiero, coordinación con los otros niveles de autonomías.

2.3 Temas en perspectiva a discutir

También resultará importante para la Red Interinstitucional promover el abordaje de la siguiente temática:

- Desarrollo regional, en el marco de las futuras autonomías.
- El deslinde jurisdiccional.
- Proceso metodológico e instrumental para encarar la elaboración del Estatuto Autonómico y cartas orgánicas.
- Otras leyes y normas relevantes.

3. El clima en la discusión del proceso autonómico

La coexistencia de la diversidad de actores/as, organizaciones sociales e institucionales refleja también visiones concordantes y divergentes sobre la realidad. En tal sentido, durante el proceso de diálogo y discusión sobre la necesidad del diseño e implementación de los diferentes tipos de autonomía en el Norte de Potosí, se vislumbran dos vertientes muy distintas de opinión.

La Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte Potosí plantea con mayor claridad el diseño e implementación de las autonomías indígenas. En perspectiva, postula el diseño de la autonomía indígena originaria a partir del nivel regional, tomando como punto de referencia el territorio Charka Qaraqara, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado.

En cambio, la Federación Sindical Única de Trabajadores Originarios del Norte Potosí plantea la autonomía regional, tarea por concertar con la mayoría de actores/as de la sociedad civil, municipios y otros sectores relevantes, sin ponerle apelativos indigenistas.

Los otros actores/as, como ser municipios, mancomunidad de municipios, organizaciones de los ámbitos urbanos y representantes de los sectores de salud y educación todavía tienen poca información y se encuentran en un proceso de reflexión antes de tener una posición definida al respecto. Empero, la mayoría plantea que en el diseño e implementación de la autonomía se debe actuar mediante el diálogo y la concertación, en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado.

4. Sensaciones sobre el diálogo por los principales actores/as

Los principales actores/as del Norte de Potosí han adquirido cierta experiencia en procesos de construcción conjunta de propuestas en el marco de la discusión y del diálogo constructivo. Un hito importante fue que las principales organizaciones sociales e institucionales han construido una propuesta para la Asamblea Constituyente: *Construcción participativa de la propuesta de Constitución Política del Estado desde el Norte de Potosí con visión nacional* (FSUTOA-NP, FAOI-NP, 2006).

Otro documento importante generado en el marco del Diálogo Bolivia Productiva, en coordinación y concertación con las organizaciones sociales con representación regional, es la *Estrategia productiva integral regional del Norte Potosí* (Federaciones, 2004).

A pesar de las discrepancias y miradas diferentes al interior de las organizaciones, estos trabajos conjuntos en función a un tema estratégico determinado aportan a generar un clima favorable en el proceso de diseño, construcción y ejecución de propuestas para el Norte de Potosí. En esta perspectiva, el grado de conocimiento de los temas que se discuten tiene niveles diferenciados de participación: por lo general, son los líderes de opinión y dirigentes quienes tienen mediano conocimiento sobre los diversos temas; en cambio, la población de base todavía tiene bajo conocimiento e información sobre lo que se discute, por la limitada difusión de los alcances e implicancias.

La participación de las organizaciones de mujeres es todavía mediana. Empero, en los últimos talleres de carácter regional y en el copiamiento de espacios de poder como concejalías adquieren un protagonismo gradual.

La Federación de Mineros manifiesta que se va a alinear al proceso de diseño e implementación de las autonomías. Empero, antes de lanzarse al diseño, desea compenetrarse con mayor profundidad en los alcances de la Constitución Política del Estado y en las implicancias del régimen autonómico, el mapa de competencias, y el significado de los estatutos y cartas autonómicas.

Los resultados obtenidos en los procesos de diálogo, discusión y concertación alientan a los actores involucrados y generan un ambiente propicio para futuros emprendimientos.

5. Algunos resultados del diálogo

Los procesos de diálogo, coordinación y concertación han permitido en el Norte de Potosí elaborar y ejecutar diversas iniciativas, tal como se visualiza en la siguiente tabla.

Talleres y seminarios (Medios de construcción)	Fechas	Resultados	Impactos
Talleres Municipales y regionales para la elaboración de la Estrategia Productiva Integral Regional Norte Potosí	Marzo a Septiembre de 2004	Libro: <i>Estrategia productiva Integral Regional Norte Potosí</i> (priorización de productos y negocios)	Los Municipios priorizan algunos productos, negocios del documento para emprender el Desarrollo Económico Local
Talleres municipales, por circunscripciones y a nivel regional que permitió recoger propuestas para la Asamblea Constituyente	Febrero a Junio de 2006	“Propuesta de la CPE desde el Norte de Potosí con visión nacional”	La nueva Constitución Política del Estado recoge un alto porcentaje de las propuestas generadas en el Norte de Potosí
Foro de difusión y debate de Autonomías	11 y 12 Noviembre de 2009	Se cuenta con una memoria del foro	Los/as participantes han profundizado su conocimiento sobre tipos de autonomías
Seminario Taller Análisis y socialización del Anteproyecto Ley Marco de Autonomías y descentralización	10 y 11 marzo de 2010	Se cuenta con una memoria del Seminario Taller	Los/as participantes han profundizado su conocimiento sobre la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

6. Lecciones aprendidas y recomendaciones sobre la experiencia

6.1 Lecciones aprendidas

- Antes de iniciar procesos de diseño e implementación, debe existir una etapa previa de generación de información y análisis sobre diferentes temas con los actores/as locales y el acompañamiento de los medios de comunicación.
- Para una mejor comprensión por los actores/as de los temas que se discuten, es necesario mejorar los procesos de comunicación que se genera mediante programas de análisis, seguimiento a información, transmisión de los eventos y difusión de cuñas radiales, en el marco de una estrategia de comunicación.
- Es imprescindible que cualquier iniciativa de plan, programa o proyecto sea elaborada con amplia participación de los/as actores sociales e institucionales de la región.
- La sociedad civil se organiza en redes, en función a objetivos comunes con apoyo y acompañamiento de las instituciones.
- Las organizaciones de la sociedad civil lideran procesos de diseño e implementación de acciones estratégicas, para hacerlos sostenibles en el tiempo.
- A pesar de las discrepancias que pudieran tener las organizaciones e instituciones de la región, es posible que mediante el diálogo, coordinación y concertación se logre alcanzar acuerdos sobre líneas de acción con objetivos comunes.

6.2 Recomendaciones

- Es prácticamente imposible lograr resultados cuando las organizaciones sociales, sean de carácter municipal o regional, estén dispersas o tengan objetivos diferentes. Es conveniente unir esfuerzos en función a objetivos comunes.
- Es pertinente que la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales de desarrollo se organicen en redes para acompañar y brindar asistencia técnica a los procesos liderados por las organizaciones.
- Después de elaborar cualquier propuesta de diálogo y ejecutarla, es pertinente sistematizar las experiencias y realizar seguimiento y evaluación, a fin de visibilizar los impactos, las buenas prácticas y aprendizajes.

7. Perspectivas para que el proceso de diálogo sobre autonomías continúe en la región

La búsqueda de una implementación adecuada del régimen autonómico, que beneficie a la región del Norte de Potosí y por ende permita elevar la calidad de vida de la población, plantea la necesidad de mantener, profundizar y tecnificar el proceso de diálogo en curso. En este marco, algunas recomendaciones que pueden plantearse en esta perspectiva son:

- Difundir información técnica y didáctica sobre el régimen autonómico, sus implicaciones y alcances.
- Difundir, discutir, analizar el Anteproyecto de Ley Marco antes de ser aprobado por la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- Analizar, aprobar el Plan de Desarrollo Regional Ajustado en perspectiva de lograr la autonomía regional.
- Analizar y aprobar el plan de desarrollo regional ajustado, con la perspectiva de lograr la autonomía regional.
- Discutir, analizar otras leyes a ser aprobadas y en proceso de discusión.

Bibliografía

AGHÓN, Gabriel

1993 *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Serie Política Fiscal N° 44, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago, CEPAL.

AGRANOFF, Robert

1993 “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las autonomías”, en *Política y Sociedad* N°13, pp.: 87-105. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

ALBORTA, P., M. Montalvo, M. Zapata

2005 *Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales*. Serie Descentralización y Administración Pública N° 5. La Paz, FAM-MSCRPP-AECL.

ALCOBA, Roxana

2009 “Competencias del sector educación y de los sectores sociales complementarios”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 4. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

AMELLER, Vladimir

1999 *La problemática de los gobiernos municipales de “escasa” población: consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*. La Paz, MDS/VPEPP.

2002 *Diálogos para la descentralización: provocaciones, avances y desengaños*. La Paz, COSUDE/Plural Editores.

2009 “El rol de la autonomía regional y municipal en la configuración del nuevo Estado”, en *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.

ASENSIO, Miguel Ángel

2005 *Los órganos de coordinación fiscal en sistemas federativos o descentralizados*. Ponencia en el Seminario Internacional de Política Fiscal. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL. (Mimeo).

AVENDAÑO, Justino.

2009 “El Estado boliviano y la distribución de competencias de las Entidades Autonómicas”; en Serie *Autonomías en la Constitución*. Documento de trabajo N° 1. La Paz, IDEA Internacional.

BAHL, Roy W. and J. Linn

1992 *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press.

Banco Central de Bolivia

2010 *Informe de política monetaria*. Enero de 2010. La Paz, Banco Central de Bolivia.

Banco Mundial

2006 *Hacia una descentralización incluyente*. Washington D.C., Banco Mundial en colaboración con DFID y GTZ.

BARRIOS, Franz.

2008 *Hacia un pacto territorial en Bolivia: conflictos, conceptos, consensos en torno a las autonomías*. La Paz, PNUD.

2009a “La autonomía indígena originaria campesina en la Constitución Política del Estado”, en *Reflexión crítica a la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.

2009b “El Artículo 297/4 de la NCPE y las lecciones de la última reforma competencial alemana referida a la dupla ‘ley básica/ley de desarrollo’”; en Serie *Elementos para el Debate y la Concertación del Nuevo Régimen Autonómico*. Documento de Trabajo 03. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

2009c *Análisis comparado de experiencias de reforma estatal: Colombia, España y Sudáfrica en la transición post constituyente de corto plazo*. Documento de Trabajo N° 18. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

2009d “Análisis del régimen financiero en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 13. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

-
- 2009e “Análisis del régimen financiero en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 13. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
-
- 2009f *El polémico Art. 276 de la NCPE y su valoración a la luz de la doctrina francesa de descentralización*. Documento de consultoría. La Paz, IDEA Internacional.
-
- 2010 “Análisis sobre el Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización (SEAD) y su relación con un Consejo Nacional de Autonomías (CNA)”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 15. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
- BÖHRT, Carlos
- 2009a *Mapa competencial y competencias análogas*. Documento de consultoría. La Paz, IDEA.
-
- 2009b *Autonomías: entre el alcance competencial y el principio de gradualidad*. Documento de consultoría. La Paz, GTZ-CONCED.
-
- 2009c *Reflexiones sobre las autonomías y el sistema legislativo*. Documento de trabajo para el taller organizado por las entidades de cooperación al Legislativo por encargo de la Directiva de la Cámara de Diputados. La Paz, IDEA Internacional.
- BOADWAY, R., S. Roberts y A. Shah
- 1994 “The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies. A Federalism perspective”. Policy Research Working Paper 1259. Washington D.C. Banco Mundial.
- BOADWAY, R. y A. Shah; eds.
- 2007 *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Public sector Governance and Accountability Series. Washington D.C. Banco Mundial.
- BUSTILLO, René
- 2009 “Competencias del sector telecomunicaciones”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 5. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

- CABRERA, Carlos
2007 “Régimen Tributario Municipal en Bolivia. Análisis y Recomendaciones”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 1. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
- CABRERO, Enrique.
2008 *¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública 4-7 de noviembre de 2008.
- COELHO, I. et al.
2004 *Hacia un sistema tributario más eficiente y justo*. Informe del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Washington D.C., FMI.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera
2009 *Propuesta de acuerdo para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía*. Madrid, CPFF.
- CRESPO, Carmen
2009 “Competencias del sector eléctrico y distribución de gas natural por redes”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 6. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
- CHÁVEZ, Diego
2009 “Recomendaciones del PADEP-GTZ al Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización”. (Inédito).
- DORAKIS, Paula
2009 “Competencias del sector salud”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 7. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
- FAM-Bolivia
2008 *Boletines 3 y 4 del Sistema de información y análisis de la gestión municipal (SLAM)*. La Paz, FAM-Bolivia.
- FAM-Bolivia
2009 *Pacto fiscal. Propuesta de la FAM Bolivia*. La Paz, FAM-Bolivia.
- FIDEM - Proyecto de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas USAID
2009 “El ámbito tributario en las relaciones fiscales intergubernamentales en Bolivia”. Presentación Power Point. La Paz, Bolivia.
- FINOT, Iván
2009a “Recomendaciones para la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en materia de competencias”, en Serie *Elementos para el debate*

y la concertación del nuevo régimen autonómico. Documento de trabajo N° 11. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

2009b “Algunas propuestas para la Ley Marco de Autonomías”, en Semanario Pulso, 14 y 21 de marzo de 2010.

FINOT, Iván y Marco Zapata

2007 “Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia”. La Paz, Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (GTZ/PADEP) - Componente Descentralización. Mimeo.

2008 “Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia”, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, N° 10: 59-96. La Paz UCB

FRANK, J.

2001 *Competencias: ¿Qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*. Quito, CONAM - GTZ.

FUCHS, Hans

2009 “El ejemplo de SAT municipal en Perú”. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. <http://foro.icefi.org/index.php?topic=30.0>

FURLÁN, J.

2009 “Perú: La experiencia de los Servicios de Administración Tributaria (SAT)”, en Foro de administración Tributaria <http://actualidadlocal.blogspot.com/2009/06/administracion-tributaria-municipal.html>

JORDANA, Jacint

s/f *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/76/jordana.pdf>; revisado el 10/05/2010.

LAGO, José María

2000 *El poder tributario de las Comunidades Autónomas*. Alcano: Ed. Arazandi.

LÓPEZ, Rafael

2009 *Asignación competencial: Constitución Política del Estado y estatutos autonómicos departamentales*. CD interactivo de trabajo. La Paz, Ministerio de Autonomía - SNV.

MARTNER, Ricardo

2006 *La política fiscal en tiempos de bonanza*. Santiago de Chile, CEPAL.

MENDIETA, Gonzalo

2009 *Texto para el Taller sobre el nuevo sistema legislativo bajo la nueva Constitución*. Documento de trabajo para el taller organizado por las entidades de cooperación al Legislativo por encargo de la directiva de la Cámara de Diputados, La Paz.

MEDINACELI, M.

2010 “El impuesto departamental a la renta como alternativa al impuesto directo a los hidrocarburos”, en *Bases para el financiamiento del nuevo Estado y el régimen de autonomías: ensayos finalistas*. Serie Documentos para el Debate. La Paz, GTZ-PADEP.

MSCRPP

2005a “Evaluación de las capacidades de los gobiernos municipales”, en Serie *Autonomías, descentralización, municipalismo*, N° 2. La Paz, MSCRPP.

2005b “Evaluación de las capacidades prefecturales”. Serie: *Autonomías, Descentralización, Municipalismo*, N° 3. La Paz, MSCRPP.

MONASTERIO, Carlos

2003 *El sistema de financiación autonómica 2002*. Universidad de Oviedo. Oviedo, España.

MOORE, M., y A. Schneider

2004 “Taxation, governance and poverty: Where do the middle income countries fit?”, IDS Working Paper 230. Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies.

MORALES, M.

2009 “El sistema fiscal financiero en el marco de la Constitución y los estatutos autonómicos”, en Serie *Autonomías en la Constitución*. Documento de trabajo N° 11. La Paz, IDEA Internacional.

MORENO, Ramiro

2009 “Jerarquía Normativa en la Nueva Constitución Política del Estado”. Moreno Baldivieso, Estudio de abogados, en http://www.emba.com.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=97%3Ajerarquia-normativa-en-la-nueva-constitucion-politica-del-estado-&Itemid=114&lang=es

MURIEL, Beatriz

2009 “Pacto productivo hacia el desarrollo económico en Bolivia”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 14. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

MUSGRAVE, Richard

1959 *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill Book Company.

- PEREIRA, J.C.
2004 “Proyecto de Ley del Impuesto a la Renta de las Personas y Ganancias Extraordinarias”. Documento de consultoría. La Paz, Viceministerio de Política Tributaria.
- PEREIRA, Carlos
2006 “La política y la administración tributaria en el marco de la descentralización fiscal”. La Paz, Red de Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda. Mimeo.
- PNUD
2006 *Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal*. Bogotá, Universidad de Externado.
- RATHE, Magdalena
2008 *Economía de la salud, conceptos básicos*. República Dominicana Fundación Plenitud. Mimeo.
- REHEM DE SOUZA, Renilson
2002 *El sistema público de salud brasileño*. Ponencia en el Seminario Internacional sobre Tendencias y Desafíos de los Sistemas de Salud en las Américas. Brasilia, Ministerio de la Salud.
- ROCABADO, Carlos
2006 *La asignación tributaria en Bolivia*. Documento de trabajo N° 07/06. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. La Paz, Universidad Católica Boliviana. Mimeo.
- ROCABADO, C.
2007 “Competencias y financiamiento en el debate autonómico”. Documento de consultoría. La Paz, FES-ILDIS.
- ROMERO, C., Böhr, C.
2009 *Autonomía: se hace camino al andar*. La Paz, FES-ILDIS - FBDM - PNUD.
- SÁNCHEZ C., Antonio
2009 “Articulación y armonización legislativa entre el nivel nacional y los niveles autonómicos”, documento de trabajo desarrollado como insumo para la reflexión sobre el Sistema Legislativo, PADEP-GTZ, diciembre de 2009.
- SHAH, Anwar
2005a “A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers”, en *Policy Research Working Paper 3785*, diciembre. Washington D.C., Banco Mundial.
2005b “Fiscal Decentralization and Fiscal Performance”, en *Policy Research Working Paper 3786*. Washington D.C., Banco Mundial.
-
- 2007 “Institutional Arrangements for Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation”, en *Intergovernmental Fiscal*

- Transfers. Principles and Practice*; Broadway, Robin y Shah, Anwar (Eds.); pp.293-317. Washington D.C., Banco Mundial.
- SOLOZAL Echavarría, Juan José
s/f “Estado autonómico. Planteamiento general y problemas y perspectivas actuales”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/CEPC, España, en www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_078_105.pdf
Universidad de Salamanca
2000 *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*. Salamanca.
- URENDA, J.C.
2008 “La autonomía en los estatutos y en la Constitución”, en *El Nuevo Día*, 13 de Noviembre de 2008.
- VELASCO, Enrique
2009 “Competencias del Sector Desarrollo Económico Sostenible”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 9. La Paz: PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.
- WEINGAST, Barry
2006 “Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development”. Mimeo.
- ZAPATA, Marco
2009 “Competencias del sector saneamiento básico”, en Serie *Elementos para el debate y la concertación del nuevo régimen autonómico*. Documento de trabajo N° 10. La Paz, PADEP/GTZ - Componente Reforma de la Estructura Estatal.

Leyes y regulaciones

- Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, julio de 2009. Ministerio de Autonomía, Bolivia.
- Constitución Política del Estado de 2009. Estado Plurinacional de Bolivia.
- Constitución Española, 27 de diciembre 1978.
- Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz, diciembre de 2007.
- Ley de Participación Popular (N° 1551), del 20 de abril de 1994.
- Ley del Código Tributario (N° 2492), del 2 de agosto de 2003.

Ley del Tribunal Constitucional (N° 1836), del 1 de abril 1998.

Ley del Tribunal Constitucional (España). Ley Orgánica 2 (1979), de 3 de octubre.

Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de febrero del 2010. Asamblea Nacional, Ecuador.

Reglamento General Cámara de Senadores, Asamblea Legislativa Plurinacional, Estado Plurinacional de Bolivia, febrero de 2010.

Fuentes de datos consultadas

Dirección General de Contaduría.

Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gob.bo).

Laboratorio Fiscal (www.forodac.org).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (www.economiayfinanzas.gob.bo).

Ministerio de Hacienda, Unidad de Programación Fiscal.

Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Estado.

Abreviaturas

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
AIOC	Autonomía/s Indígena/s Originario Campesina/s
ALMAD/09	Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización / julio 2009
ALD	Asamblea Legislativa Departamental
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
AMDECRUZ	Asociación de Municipios de Santa Cruz
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz-Bolivia
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CIPE	Centro de Investigación y Promoción Educativa
CGE	Contaduría General del Estado
CNA	Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización
CPE	Constitución Política del Estado
ETA/s	Entidad/es Territorial/es Autónoma/s
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAOI-NP	Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí
fBDM	Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria
FERECOMINORPO	Federación Regional de Cooperativas Mineras del Norte de Potosí
FF.AA.	Fuerzas Armadas
FCD	Fondo de Compensación Departamental
FSMTOBS	Federación Sindical de Mujeres Trabajadoras Originarias del Norte Potosí Bartolina Sisa
FSUTOA-NP	Federación Sindical Única de Trabajadores Originarios Ayllus del norte de Potosí
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados)
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IPBI	Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles
IPV	Impuesto a la Propiedad de los Vehículos
IVA	Impuesto al Valor Agregado

IOC/s	Indígena Originario Campesina/s
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000
LH	Ley de Hidrocarburos
LM	Ley de Municipalidades
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOFCA	Ley Orgánica de Financiamiento de las Comunidades Autónomas
LPP	Ley de Participación Popular
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPN-UAGRM	Observatorio Político Nacional de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz
PADEP-GTZ	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza de la Cooperación Técnica Alemana
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRODII	Programa de Desarrollo Integral Interdisciplinario
RC-CAD	Ricerca e Cooperazione-Centro de Apoyo de Desarrollo
RC IVA	Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado
RCS	Reglamento General Cámara de Senadores
RIG	Relaciones Intergubernamentales
RUAT	Registro Único de Automotores
SAT	Servicio/s de Administración Tributaria
SEAD	Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SPNF	Servicio Público no Financiero
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCP	Tribunal Constitucional Plurinacional
TIOC	Territorio/s Indígena/s Originario Campesino/s
TGN	Tesoro General de la Nación
UAGRM	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz
UAJMS	Universidad Autónoma Juan Misael Saracho de Tarija
UCBTJA	Universidad Católica Boliviana de Tarija
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
YBFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Bolivia está asegurando una de las transformaciones más profundas en su estructura estatal: la instauración de un complejo régimen de autonomías departamentales, municipales, indígenas y regionales. Este proceso, uno de los más innovadores y desafiantes de América Latina, requerirá un largo proceso de aprendizaje y de ajuste de las normas, las instituciones y las conductas ciudadanas.

La construcción del Estado autonómico implica la descentralización del poder político, la transferencia de recursos fiscales y la adopción de un sistema de legislación y gestión pública que combine los distintos niveles de organización territorial.

Por ello, el proceso no se agota con la promulgación de una ley, sino que requiere un debate a fondo sobre cada una de las materias relacionadas con el proceso autonómico: el régimen de competencias; la gestión pública descentralizada; la articulación legislativa; el diseño institucional; la agenda fiscal-financiera; el nuevo sistema de tributación; y las transferencias fiscales intergubernamentales.

Este libro, que combina el trabajo de un conjunto multidisciplinario de expertos con el diálogo social en tres departamentos —Santa Cruz, Potosí y Tarija— busca aportar de manera sustantiva al debate sobre el nuevo régimen autonómico y contribuir a la ardua labor de transformación estatal que Bolivia tiene por delante.

ISBN: 978-99954-778-1-3



9 789995 1477813