

# Financiamiento y desarrollo

## Desafíos para el nivel local



Achumani, calle 11  
N° 100. Entre García Lanza  
y Alexander  
Telf: (591-02) 2790848 /  
2794740  
info@cedla.org  
www.cedla.org  
Casilla 8630  
La Paz - Bolivia

### Escribe:

Juan Luis Espada  
**Edición y armado:**  
Unidad de Comunicación  
y Gestión de Información.

Las opiniones del autor o los autores no implica necesariamente la posición y el enfoque institucional de los organismos internacionales que apoyan esta publicación.

*Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPDFD).*

*El Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo es un espacio plural y participativo que busca aportar al debate público y la sociedad boliviana con conocimiento y propuestas para una reforma fiscal progresiva, sostenible e integral en Bolivia.*

<http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal>

Poco después de la elección de gobernadores (el 4 de abril de 2010), se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Ambas medidas establecen un nuevo hito dentro del proceso de descentralización en Bolivia. Por un lado, a nivel municipal se profundiza y refuerza la descentralización, y a nivel intermedio, en las que antes se conocían como prefecturas, se descentraliza el poder político del Estado y se establece una agenda para la descentralización administrativa y fiscal. Se puede decir que las medidas que estructuran el proceso de descentralización en Bolivia han buscado profundizar la democracia directa y participativa, redefinir un nuevo esquema de relacionamiento intergubernamental en las regiones<sup>1</sup>, dar mayor protagonismo al aparato público subnacional para impulsar el desarrollo regional y dar respuesta a la desarticulación entre la administración central y las regiones.

Hablar de descentralización es abordar uno de los aspectos centrales del desarrollo local, en que el Estado —en este caso los gobiernos subnacionales— no solo tienen el rol de proveedores de bienes y servicios públicos, sino que son los principales promotores de las potencialidades productivas de su región.

Un escenario en el que los indicadores de pobreza no mejoran o uno en el que sí lo hacen demanda de los gobiernos subnacionales acciones redistributivas que aporten, promuevan o consoliden un desarrollo equitativo y sostenible. Este desafío se ve reflejado en la LMAD, que sostiene que una de las finalidades del régimen de autonomías es promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos acordes con la planificación del desarrollo nacional. Es así como la LMAD

reafirma el protagonismo de los gobiernos subnacionales para superar los problemas sociales y económicos de la región.

En ese marco, las organizaciones sociales también desempeñan un rol importante, por lo que deben dotarse de instrumentos e información que les permita ejercer una participación informada en la gestión pública de su gobernación y en sus gobiernos municipales.

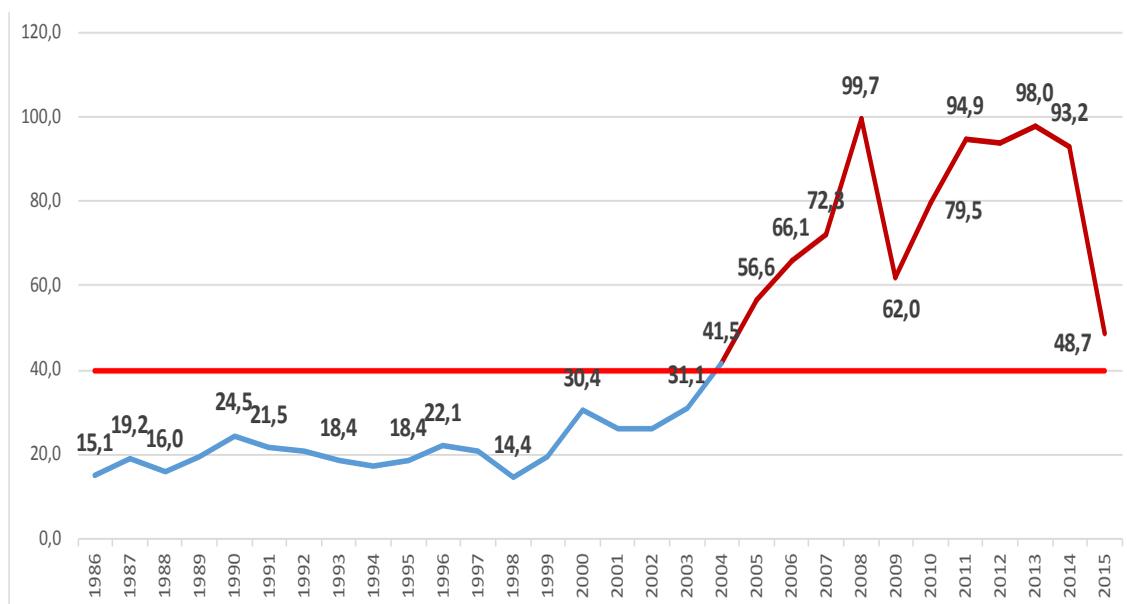
Este boletín pretende transferir de forma sintética algunas de las principales características y tendencias del financiamiento en los gobiernos subnacionales, con el fin de aportar con elementos para un futuro debate sobre el pacto fiscal que la LMAD indica en sus disposiciones transitorias, medida que cobrará importancia con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 (CNPV 2012). Desde el 2013 las regiones debaten sobre los recursos fiscales que les corresponden, lo que pondrá nuevamente sobre el tapete los mecanismos de distribución. En este contexto, el debate anterior no es integral si es que no se discute sobre el rol de estas instancias públicas frente al desarrollo de sus regiones, debate puede darse a partir de una mirada y valoración del gasto público.

### CONTEXTO FISCAL DE ALTA INCERTIDUMBRE

1. Caída del precio del petróleo desde 2014. PGE 2015 prevé un precio del barril del petróleo de 80 \$us.
2. PGE estima un déficit de poco más del 4%, y estima que los recursos por el IDH caerían en un 16% respecto a lo recaudado el 2014.
3. La participación de los ingresos fiscales por hidrocarburos y minería en los ingresos del SPNF alcanza casi a 1/3, mientras que comparando con los ingresos tributarios en los últimos años esos recursos representan casi el 50%.

<sup>1</sup> Redefinición de la estructura del Estado, distribución de ingresos y orientación del gasto público.

**Cuadro 1**  
**Contexto fiscal de alta incertidumbre**



Fuente: ???

- En 2001 los recursos fiscales de hidrocarburos alcanzó poco más de los \$us 400 millones, mientras que para el 2013 la cifra es de casi 3.900 millones de dólares.
- Principal fuente de ingresos para los gobiernos departamentales: la renta de recursos naturales se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los gobiernos departamentales, por lo que se han convertido en el centro de las disputas políticas y en el factor que limita la formulación de políticas económicas homogéneas para el conjunto de la economía.

#### PRESUPUESTO DE GASTOS E INGRESOS DE LAS AIOC.

Con relación a la cantidad de los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Municipales que han pasado a convertirse efectivamente en Gobiernos Autónomos Indígenas, los mismos no variarán y su manejo será a través de la AIOC correspondiente.

#### *El caso de Charagua Iyambae.*

En aplicación de la Resolución Ministerial 1107 de 20 de diciembre de 2016, que aprueba el Instructivo de Cierre o Ajuste Contable de Tesorería y de Presupuesto para la transición administrativa a Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos.

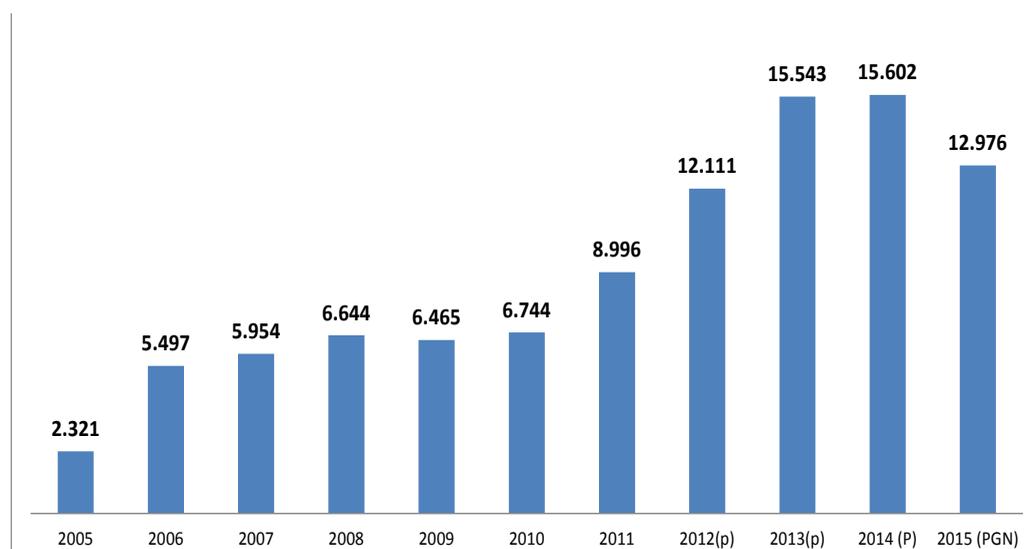
Antes de la emisión de esta norma, en el mes de noviembre de 2016 el Gobierno Autónomo Municipal de Charagua inició el cierre de gestión del Gobierno Autónomo Municipal de Charagua y se ordenó el cambio de institucional y se creó una nueva cuenta fiscal.

Con ello, el Gobierno Autónomo Indígena de Charagua Iyambae recibirá el mismo presupuesto que se le asignaba al municipio y asumirá las 66 competencias: 43 competencias del nivel municipal y 23 competencias exclusivas de las AIOC, conforme la CPE<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Ver más en: <http://www.noticiasfides.com/nacional/politica/autonomia-indigena-de-charagua-tendra-el-mismo-presupuesto-y-66-competencias-374090>

**Cuadro 2**  
**Recaudación por IDH (Millones de dólares)**



Fuente: ???

### DESARROLLO NORMATIVO DEL ÁMBITO FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS QUE TRANSITAN A LA AIOC.

#### *Análisis de las normas emitidas en el proceso*

En el periodo 2010 - 2014, es decir desde la entrada en vigencia de la Ley 031 de Autonomías y Descentralización, el nivel territorial autónomico de los municipios alcanzó el primer lugar en la producción normativa, con alrededor de 1000 leyes y normas municipales<sup>3</sup>.

Con esta apropiación de la cualidad legislativa por parte de los Municipios se ha consolidado el nivel municipal con la gestión legislativa autónomica, dando curso con ello al desarrollo de las distintas competencias del nivel municipal.

En la producción legislativa de los Gobierno Autónomos Municipales (GAM) se ha evidenciado que muchas leyes emitidas tienen relación con competencias de otros niveles de gobiernos. Estas leyes, que son denominadas "leyes vinculadas", demandan la gestión de varios gobiernos autónomos, de distintos niveles, para su implementación, y su

ejecución generalmente amerita mayor periodicidad por tratarse del ejercicio de competencias.

Pese a los avances cuantitativos en los GAM, falta mucho aún por legislar en tanto materias sobre determinadas competencias, en muchos casos tendrán que adecuarse a ser leyes sobre competencias compartidas o concurrentes, conforme la Ley 031 y la Sentencia Constitucional N° 2055/2012, de 16 de Septiembre del 2012.

Para el ejercicio de las competencias compartidas y concurrentes de las AIOC, la legislación en materias compartidas y concurrentes del nivel central del Estado aún no ha sido desarrollada.

Tal estrategia de control político del gobierno central sobre los alcances competenciales de las AIOC, no solo apunta a postergar su desarrollo autónomico, sino que este nivel al no emitir las leyes básicas sobre competencias que así lo requieren, se niega y posterga a los gobiernos autónomicos de las AIOCA a ejercer las responsabilidades que tienen asignadas en las CPE dentro del Estado Plurinacional.

Una clara consecuencia de esto es que los niveles autónomicos no se ocupan de emitir sus normas sobre todas sus competencias, no porque no conozcan los alcances de sus competencias que tienen asignadas, sino porque no tienen la opción de coordinar con el nivel central el desarrollo y ejecución de las mismas.

De ahí que, los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) y los GAM han emitido poca legislación de desarrollo de las competencias comparti-

<sup>3</sup> El incremento de legislación de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) fue constante y progresivo hasta la gestión 2014, año en el que se da un incremento significativo respecto a las gestiones pasadas (2010 - 2013), con la emisión de 1063 leyes, haciendo un total agregado de 1387 leyes correspondientes a las cuatros gestiones. En: SEA (2015): Análisis normativo competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2014), Ministerio de Autonomía. S/e. Pp. 132.

**Cuadro 1**  
**Recursos de las entidades territoriales autónomas**

| Estructura de financiamiento   | Autonomías departamentales | Autonomías municipales | Autonomías indígena originario campesinas | Autonomías regionales |
|--|----------------------------|------------------------|---|-----------------------|
| <b>Ingresos tributarios</b>  |                            |                        |   |                       |
| -) Impuestos   | •                          | •                      | •   |                       |
| <b>Ingresos no tributarios</b>   |                            |                        |   |                       |
| -) Regalías <sup>(*)</sup>   |                            |                        |   |                       |
| Mineras  | •                          | •                      |   |                       |
| Hidrocarburos  | •                          |                        |   |                       |
| -) Tasas   | •                          | •                      | •   | •                     |
| -) Contribuciones especiales   | •                          | •                      | •   | •                     |
| -) Patentes (Explo-RRNN ó Act-Eco)   | •                          | •                      | •   |                       |
| -) Ingresos por venta de Bs y Ss   | •                          | •                      | •   | •                     |
| <b>Transferencias del nivel central</b>  |                            |                        |   |                       |
| -) Transferencias del IDH  | •                          | •                      | •   |                       |
| -) Transferencia IEHD  | •                          |                        |   |                       |
| -) Transferencia por delegación o transferencia por competencia                    | •                          | •                      | •   | •                     |
| -) Transferencias por coparticipación tributaria                                   |                            | •                      | •   |                       |
| -) Otras transferencias  | •                          | •                      | •   | •                     |
| <b>Transferencias de la autonomía departamental</b>                                |                            |                        |   |                       |
| -) Transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de RRNN |                            |                        | •   | •                     |
| <b>Donaciones (**) legados</b>   | •                          | •                      | •   | •                     |
| <b>Créditos interno y externo</b>  | •                          | •                      | •   |                       |

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Elaboración: CEDLA

Notas: (\*) Participación directa en estas regalías.

(\*\*) Son considerados recursos de donaciones, los ingresos financieros y no financieros que reciben las unidades territoriales autónomas.

das que ya han sido legisladas por el nivel central del Estado.

Otro punto importante del desarrollo legislativo de los GAM es que desde el año 2012 han ido aprobando e emitiendo normas municipales para el proceso autonómico de conversión en AIOC,

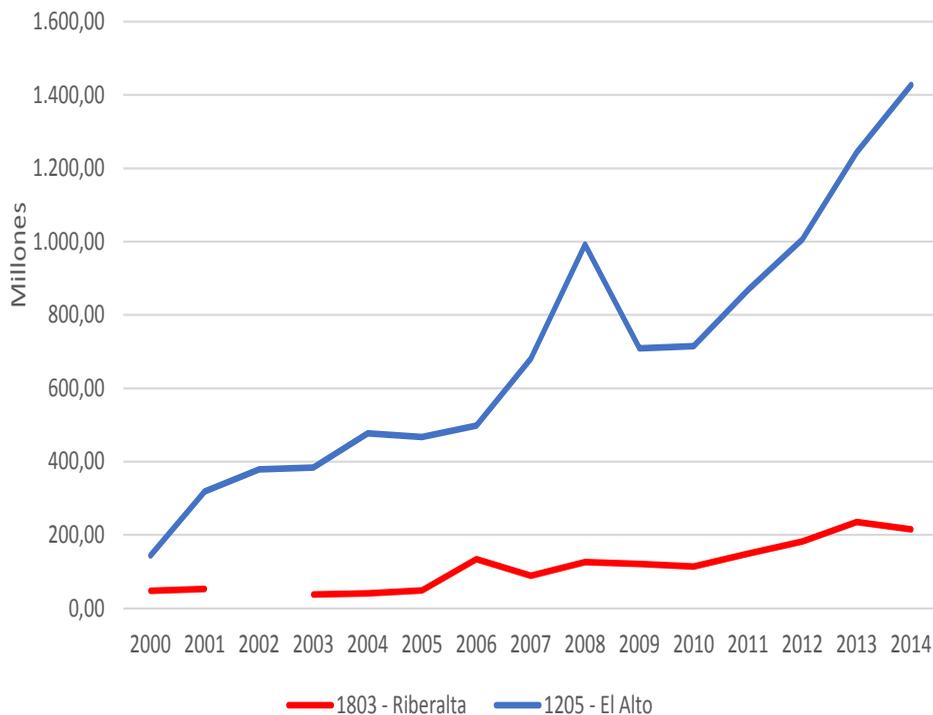
como el caso destacado del Municipio de Charagua, entre otros.

### **AUTONOMÍAS: OPORTUNIDAD PARA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL**

Luego de varios ajustes, el documento final de la LMAD establece una estructura financiera que rescata el régimen financiero anterior, y sobre esa base incorpora ajustes, que pueden resumirse en cuatro aspectos (Cuadro 1): i) la ampliación de funciones en la administración de impuestos y la reacción de impuestos; ii) la transferencia de la administración plena de las tasas y patentes y el reconocimiento de las contribuciones especiales; iii) la determinación de nuevos mecanismos de transferencia fiscal, como son: la transferencia de recursos fiscales por la delegación o transferencia de competencias; las transferencias interinstitucionales y transferencia de regalías departamentales por la explotación de recursos naturales a las dos nuevas entidades territoriales; y iv) el establecimiento de lineamientos para la creación de un Fondo de Desarrollo Productivo con recursos del Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH).

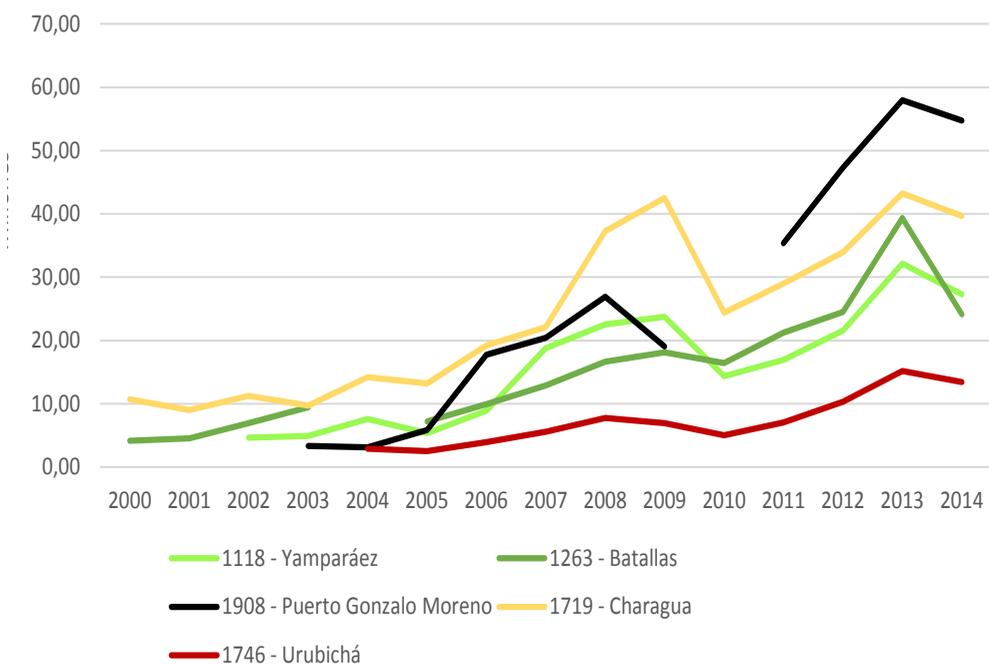


**Cuadro 3**  
Comportamiento del presupuesto de ingresos



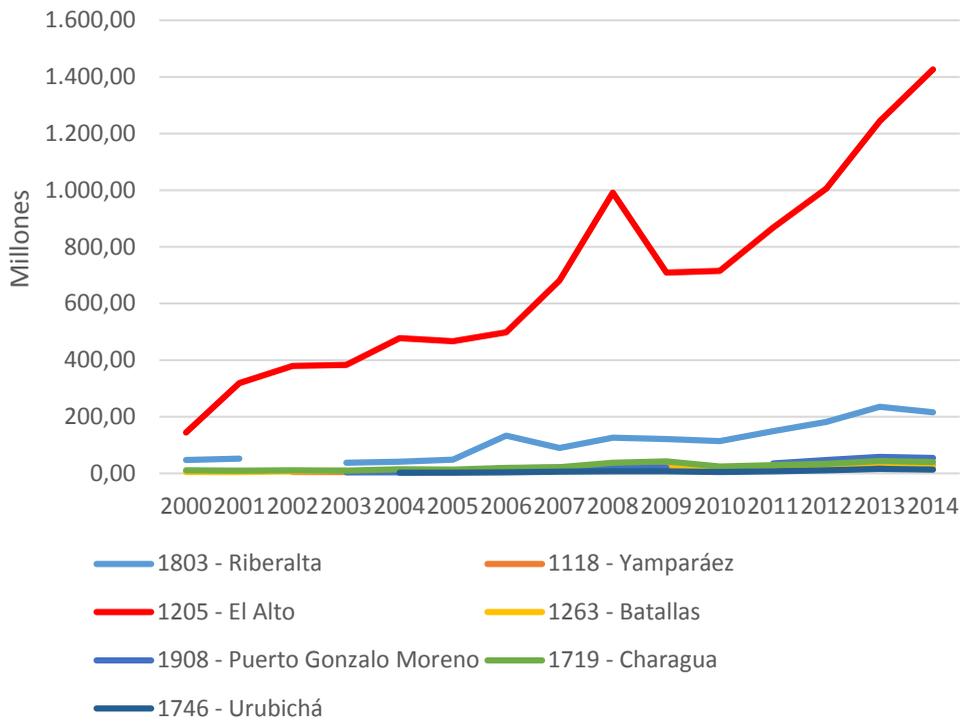
Fuente: ???

**Cuadro 4**  
Comportamiento del presupuesto de ingresos

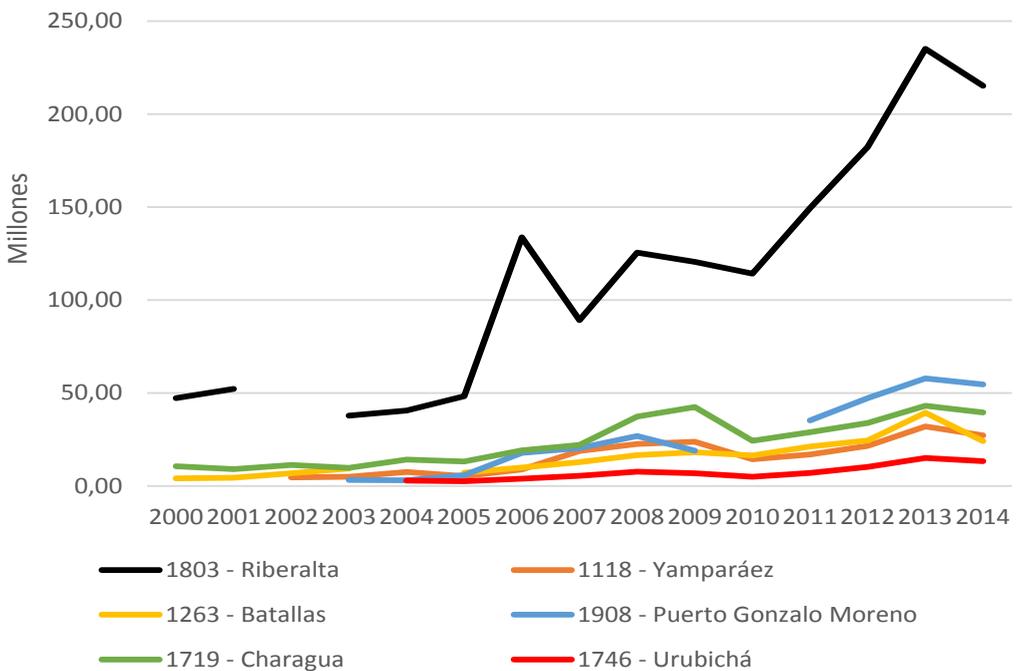


Fuente: ???

**Cuadro 5**  
**El Club de los siete**

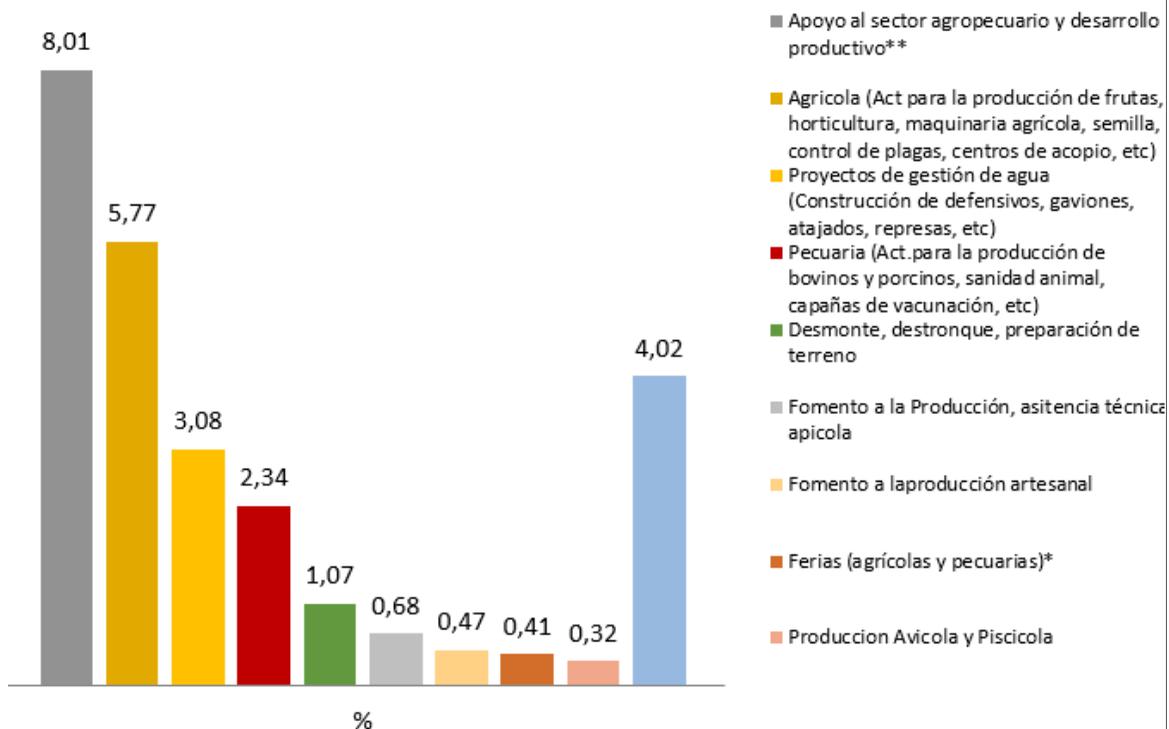


**Cuadro 6**  
**El Club de los siete sin El Alto**



Fuente: ???

**Cuadro 7**  
Tendencias en la asignación del gasto productivo



**Nota:** \* Se registra también la construcción de campos feriales.

\*\* Existen proyectos con nombres genéricos, como por ejemplo apoyo a la producción o desarrollo económico local, este tipo de proyectos fue incorporado en esta categoría. Es probable que muchos de estos tengan que ver con iniciativas agrícolas o pecuarias, o con alguna otra de las categorías que se ha construido.

**Fuente:** Elaboración propia

