

¿Hacia dónde se encamina la descentralización fiscal en Bolivia?

*José Luis Evia
Ximena Coronado
Markus Steinich*

Resumen

La Ley de Participación Popular, aprobada en 1994, empezó un vigoroso proceso de descentralización en el país. Este proceso se ha profundizado desde entonces; los recursos administrados por los municipios, y en menor medida por las prefecturas, han mostrado un fuerte crecimiento. En contraste con los mayores recursos provenientes por transferencias, los recursos propios no han mostrado un desarrollo similar, ni se han incrementado de manera importante las competencias de las entidades descentralizadas. El desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales muestra una elevada dispersión, con municipios que han generado un nivel aceptable de capacidades, y otros carentes de éstas, mientras las prefecturas recién comienzan este proceso. Éste es el entorno en el que se ha de definir la nueva fase de la descentralización. La propuesta de Constitución Política del Estado aprobada en Oruro y los Estatutos Autonómicos propuestos por varias regiones incorporan en sus diseños propuestas para esta fase de descentralización. El artículo examina estas propuestas y plantea los desafíos que este proceso deberá encarar, así como las consideraciones que la cooperación técnica alemana (GTZ), con sus contrapartes bolivianas, debe tener presente al diseñar sus programas de cooperación técnica.

Abstract

The process of decentralization begun in 1994, with the approval of the law of popular participation ("Ley de Participación Popular"). Since then, the public resources that the municipalities, and to a lesser degree the states ("departamentos"), control have grown significantly. In contrast with the growing volume of transfers, the resources generated by the local governments have not developed at a similar speed, and their responsibilities have not been increased. The capacity building process of the local governments have been unequal, with some municipalities that have achieved an acceptable level of capabilities, but other that lack those, while the prefectures are just beginning the processes of capacity building. In this background, the next phase of the decentralization has to be constructed. The proposal for a new Political Constitution approved in Oruro and the Statutes of Autonomy proposed by several departamentos design this phase of decentralization. This article reviews these proposals, looks at the challenges that this process has to face, and highlights the issues that the German Technical Cooperation (GTZ) with its Bolivian partners has to consider at designing its cooperation program.

1. Descentralización fiscal

El principio del proceso de descentralización (años noventa)

La Ley de Participación Popular (LPP), aprobada en 1994, inició en Bolivia un proceso vigoroso de descentralización, que ha transformado profundamente la sociedad boliviana y ha cambiado de forma definitiva las relaciones fiscales intergubernamentales. El objetivo declarado de la LPP fue mejorar la calidad de vida de los bolivianos, con una distribución más justa y mejor administración de los recursos públicos.

Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, la LPP cedió el dominio de impuestos nacionales hacia los municipios, a los que transfirió los impuestos a la Renta Presunta de Bienes (impuesto a la propiedad rural, impuesto a los inmuebles urbanos e impuesto a los vehículos automotores, motonaves y aeronaves) en adición a los ingresos propios que los municipios ya poseían (patentes y tasas).

La LPP también estableció una transferencia del 20% de recursos provenientes de las rentas nacionales hacia los municipios, distribuidas en función al número de habitantes de

cada jurisdicción municipal. Esta "co-participación" sería abonada automáticamente hacia los municipios. La LPP estableció que el 90 % de estos recursos provenientes de la coparticipación tributaria deberían ser destinados a inversión pública. Este porcentaje fue variando, alcanzando actualmente el 75 %

Para alcanzar la neutralidad fiscal, esta ley amplió las competencias municipales, transfiriéndoles la infraestructura física y la obligación de gestionar el equipamiento y los insumos de los servicios de salud (incluyendo medicamentos y alimentos), saneamiento básico, educación cultura y deporte (incluyendo el desayuno escolar), caminos vecinales, y micro-riego.

La LPP fue complementada con una Ley de Descentralización Administrativa (LDA), promulgada en julio de 1996, que establecía las competencias y recursos de los que dispondrían las prefecturas. El objetivo de las disposiciones de esta ley fue mejorar y fortalecer la eficiencia-eficacia de la administración pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.

La LDA definía como ingresos prefecturales a las regalías departamentales, el Fondo Compensatorio Departamental creado por la LPP y el 25 % del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD) (el 50 % de los cuales debía ser distribuido de forma igualitaria entre los nueve departamentos y el restante 50 % en función de la población de cada uno de los departamentos). De estos recursos, la prefectura sólo podía utilizar el 15 % en gasto corriente, debiendo destinar el 85 % obligatoriamente a proyectos y programas de inversión. Constituyen también recursos de las prefecturas un Fondo Compensatorio Departamental a cargo del Tesoro General de la Nación, creado por la LPP, que compensaba a los departamentos que recibían regalías por debajo del promedio nacional, de manera que logren alcanzar este promedio. Adicionalmente, la ley establecía como recursos de las prefecturas las asignaciones del TGN para el gasto en salud, educación y asistencia social. Sin embargo, éstos constituyen recursos sobre los que la prefectura no posee ningún grado de decisión, pues están destinados al pago de las planillas de servicios personales.

Entre las competencias que se definieron para las prefecturas destacan la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, así como fortalecimiento municipal. Además las prefecturas

deben administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno nacional, los recursos humanos de educación, salud y asistencia social.

Segunda etapa (años 2000)

Más adelante, en julio del 2001, mediante la "Ley del Diálogo", se ampliaron los ingresos de los gobiernos municipales con los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Deuda Externa Multilateral, en el marco de la iniciativa para el alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés). Con una parte de estos recursos (5 millones el 2001 y 27 millones los siguientes años) se creó un Fondo Solidario Municipal para Educación Escolar y Salud Pública, destinado a aliviar las carencias de personal docente y médico. El resto de los recursos provenientes de la "Ley del Diálogo" se destinaron a reforzar los recursos disponibles para educación (el 20 % de los recursos adicionales, distribuidos a los municipios, según población escolarizada por municipio) y salud (10 % de los recursos adicionales, distribuidos entre los municipios según población).

El restante 70 % de estos recursos se distribuyeron a los municipios mediante la siguiente convención: el 70 % se distribuyó siguiendo una fórmula que tomaba en cuenta el grado de necesidades insatisfechas de la población (pobreza)¹, y el 30 % restante se dividió entre nueve (correspondiente al número de departamentos del país), monto a distribuirse entre los municipios de cada uno de los departamentos, de acuerdo a la fórmula de población ponderada por pobreza. Estos recursos se destinaron a obras de "infraestructura productiva y social", enumeradas en la ley, pero que representan competencias municipales (vías de acceso, caminos vecinales, captación de agua, microrriego, electrificación etc.).

Los recursos que la "Ley del Diálogo" distribuyó a los municipios estuvieron destinados a mejorar la capacidad de los municipios, especialmente los más pobres, para cumplir sus competencias, y no significó un incremento o cambio en las competencias que los municipios poseían. Su objetivo fue contribuir a la lucha contra la pobreza (mejorar la equidad), en vista de las carencias de los municipios más pobres.

¹ La fórmula era un promedio ponderado de la población por el grado de necesidades básicas insatisfechas. El ponderador era menor uno para la población con necesidades básicas satisfechas, y subía gradualmente hasta llegar a 3 para los pobres marginales.

Más recientemente, la nueva Ley de Hidrocarburos incrementó los recursos disponibles para las prefecturas. Esta ley destina el 4 % de los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a los departamentos productores (el 4 % del IDH correspondiente a la producción en cada departamento) y el 2 % del IDH a los departamentos no productores². Adicionalmente, se previó que si algún departamento productor recibiese una participación en el IDH menor a la que recibe un departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) compensaría al departamento productor para que alcance el nivel del departamento no productor. El resto del IDH se debía distribuir hacia una serie de beneficiarios, entre los que se incluía a los municipios, además de los pueblos indígenas, las fuerzas armadas, policía, etc. La ley establecía que los recursos destinados a los municipios debían destinarse a educación, salud, caminos y desarrollo productivo (competencias propias de los municipios). Los recursos destinados a las prefecturas debían priorizarse a favor de las provincias productoras de hidrocarburos.

Esta disposición de la ley dejó abierta la puerta para una posterior redistribución de los recursos no distribuidos por la ley, lo que se concretó finalmente a finales del 2005. El Decreto Supremo 28421 destinó el 12.5 % de los recursos del IDH hacia los departamentos productores, el 31.25 % a los departamentos no productores (6.25 % para cada uno) y estableció la obligación de que el TGN compense a los departamentos productores que recibiesen menos que un departamento no productor. Del monto que debía recibir cada prefectura (gobierno departamental), el 34.48 % debería ser distribuido entre los municipios del departamento, en función de la población, y el 8.62 % debería destinarse a la universidad del departamento. El restante 56.9 % podía ser dispuesto por las prefecturas. Adicionalmente, con el 5 % del total del IDH se estableció un fondo compensatorio para los municipios y universidades de La Paz (49.19 %), Cochabamba (17.79 %) y Santa Cruz (36.02 %) destinado en 80 % a los municipios y en 20 % a las universidades, para compensarlos por tener mayor población y recibir menos ingresos por habitante.

El decreto establece las competencias a las que se pueden destinar estos recursos, las cuales son complementarias a las competencias y obligaciones municipales (están relacionadas con educación, salud, fomento al desarrollo económico local, promoción del empleo

2 Esta ley destina también el 50% de las patentes de los contratos petroleros a las municipalidades donde se realiza la explotación.

y seguridad ciudadana). No existe en este caso una transferencia adicional de competencias hacia los municipios, a pesar de que los montos adicionales que los municipios recibirán por concepto del IDH son importantes.

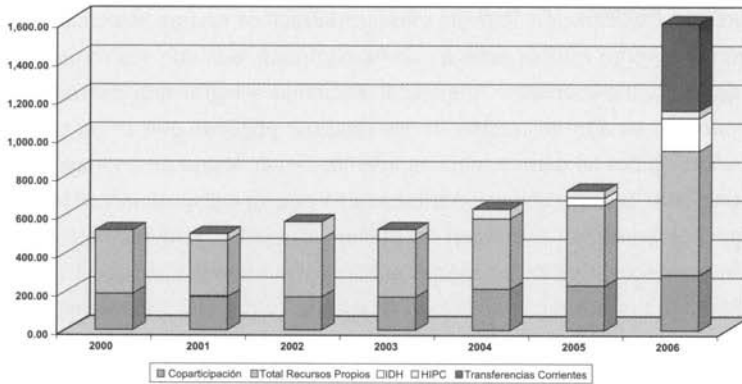
Finalmente, en octubre del 2007, el Decreto Supremo 29322 establece una nueva redistribución de los recursos del IDH, incrementando el porcentaje que se destina a los municipios al 66.99%, por lo que los recursos que se quedan en las prefecturas se reducen al 24.39% de los recursos destinados a cada departamento. El objetivo de esta distribución, expresado en el decreto, es fomentar el desarrollo productivo local y profundizar el proceso de descentralización. No se establecen nuevas competencias para los municipios, pero sí que estos recursos deben destinarse a proyectos productivos.

Paralelamente a la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales se diseñó una política de compensación, a cargo del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), que realiza operaciones de transferencias no reembolsables a los municipios para el financiamiento de inversiones y estudios de los municipios. La participación de cada municipio dentro de estas transferencias a los municipios debían calcularse mediante la fórmula diseñada para la distribución de los recursos destinados a la infraestructura física de los fondos provenientes del HIPC. Estas transferencias debían destinarse hacia inversiones en los sectores priorizados por el Gobierno, para lo que se utilizaban tasas diferenciadas de contraparte (por sector, municipio y mancomunidad). Este intento por alinear el gasto municipal a las prioridades del Gobierno no tuvo el efecto deseado y las tasas diferenciadas resultaron insuficientes para este objetivo (Aguilar y Ruiz, 2004).

Aun cuando el objetivo inicial de estas transferencias era reducir la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal, como han señalado Aguilar y Ruiz (2004), con el tiempo a esta política de transferencias condicionadas se le sumaron diversos objetivos (fiscales, de descentralización, de reducción de la pobreza). Adicionalmente, la distribución nominal de estos recursos fue diferente a la distribución real (efectiva) de éstos, pues los municipios con mayor capacidad de inversión lograron efectivamente utilizar los recursos disponibles, mientras que los municipios con menores capacidades no lograron utilizar todos los que tenían disponibles por este instrumento. El objetivo de ejecución fue tomando cada vez mayor importancia, reduciendo el peso relativo de los recursos asignados por fórmula.

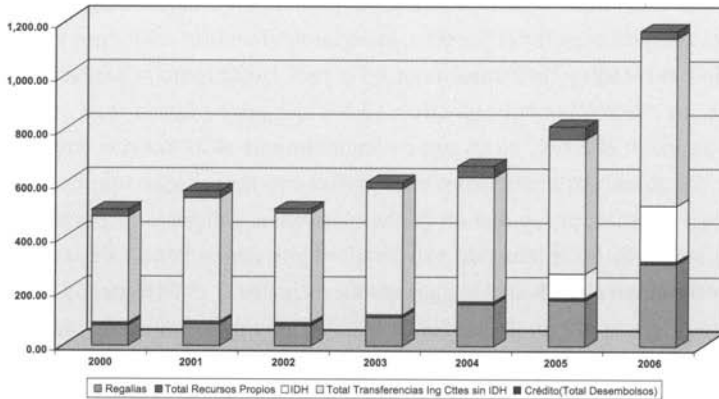
Todo este conjunto de medidas incrementó en el tiempo la cantidad de recursos de los que podían disponer los municipios y las prefecturas. Los siguientes gráficos muestran la evolución de los ingresos de los municipios y las prefecturas, de acuerdo a la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

Gráfico 1: Evolución de los ingresos municipales



Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Gráfico 2: Evolución de los ingresos de las prefecturas



Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF)

La creciente participación del nivel municipal y prefectural en el ingreso y el gasto del sector público no financiero hacen que el papel de los municipios y prefecturas dentro de las finanzas públicas y la provisión de bienes públicos sea cada vez más importante.

Limitaciones del actual esquema

Sin duda, la Participación Popular (descentralización) es una reforma consolidada en el país. Probablemente esto se debe a que ha cumplido, aun con sus limitaciones, con los objetivos que se había propuesto: mejorar la eficiencia y lograr una distribución más justa del gasto público. La administración de los recursos públicos que se ha transferido a los gobiernos municipales ha debido mejorar, además de ser objeto de un mayor escrutinio público. Por otro lado, la coparticipación tributaria ha puesto a disposición de las comunidades recursos que habían estado al margen del presupuesto público, lo que ha contribuido a una distribución más equitativa de los bienes públicos. Esta nueva distribución de los recursos públicos eliminaba la discrecionalidad en su reparto, y por ello garantizaba que los municipios los recibiesen, independientemente de la voluntad del gobierno de turno. Es posible que la LPP haya contribuido a la mejora en los indicadores de educación y salud que se han observado en el país en los últimos veinte años.

No obstante lo anterior, el proceso de descentralización muestra deficiencias que deben ser consideradas para mejorar el proceso, especialmente en un momento en el que se pretende redefinir el Estado y las instituciones en el país. De acuerdo al Banco Mundial (2006), los gastos de los municipios representaron 18.3 % del gasto público total, mientras que las prefecturas alcanzan el 8.6 %, alcanzando conjuntamente el 27 % en el gasto público total. No obstante, los gobiernos municipales y las prefecturas recaudaban menos del 6 % del total de impuestos y regalías, por lo que en general las municipalidades (especialmente las más pequeñas) y las prefecturas han sido extremadamente dependientes de las transferencias, las que representaban el 74 % de los ingresos municipales y el 99 % de los ingresos prefecturales. No se ha generado un desarrollo de la capacidad contributiva de los municipios, en parte por el incremento paulatino de la variedad y cantidad de transferencias que se han hecho disponibles a los gobiernos municipales. Existe cierta evidencia de que las transferencias para propósitos generales hacen que los municipios subutilicen su base impositiva (Shah, 2007). La elevada dependencia de los municipios y las prefecturas de las transferencias es quizás la mayor debilidad del proceso de descentralización fiscal.

Estas transferencias no han tenido en contrapartida la exigencia del logro de metas para los municipios, teniendo como única condición el que sean destinadas a ciertos rubros (inversión en educación, salud, infraestructura, etc.). El control que se ha ejercido sobre el gasto/inversión de los recursos transferidos se ha basado en procesos e insumos, pero ha faltado un control basado en resultados.

Esto no incentiva la eficiencia de la inversión, pues aun cuando se cumpla con la condición de la transferencia y se inviertan estos recursos, esta inversión no se hace necesariamente de manera eficiente. Ésta es tal vez una limitación importante que tendrá que ser superada para lograr todos los beneficios que la descentralización promete. A esto debe añadirse que las nuevas transferencias que se ha otorgado a los municipios no han sido acompañadas por la asignación de nuevas competencias.

La dependencia fiscal, en un ambiente de desaceleración económica y déficit fiscal creciente, como ocurrió a finales de los noventa y principios de la presente década, generó un desbalance fiscal de las alcaldías y prefecturas, impulsando a muchos gobiernos municipales a recurrir al endeudamiento, que se hizo disponible rápidamente por parte de acreedores particulares e institucionales, debido al respaldo que constituyen los ingresos de coparticipación. Esto desembocó en una crisis de endeudamiento en los principales municipios y varias prefecturas, lo que obligó al Gobierno nacional a organizar un programa de reestructuración financiera, que consistió en otorgar crédito a los municipios para el pago de sus acreencias a cambio de establecer normas más rígidas para el endeudamiento y la gestión fiscal en los gobiernos subnacionales.

La crisis de endeudamiento reflejó la fragilidad de las finanzas subnacionales y la necesidad de encontrar mecanismos institucionales (reglas fiscales) que eviten un sobre-endeudamiento subnacional que ponga en peligro las finanzas públicas municipales y nacionales. Si bien el incremento en la cantidad de recursos que han experimentado más recientemente los gobiernos municipales y prefecturales ha "licuado" el problema de la deuda, es posible que más adelante éste resurja, si es que las transferencias por la renta de los recursos naturales decrece o son absorbidas completamente.

La dependencia fiscal también se manifiesta en el poco control que poseen los municipios sobre sus ingresos. El siguiente cuadro muestra el grado de autonomía de los munici-

pios con respecto a sus fuentes de ingresos. Es claro que los municipios tienen poca autonomía para definir sus ingresos. Esto limita los beneficios de mejor asignación de recursos y fiscalización social que se pueden obtener de la descentralización.

Cuadro 1
Autonomía de ingresos de los municipios

	Legislar	Recaudar	Gastar
Impuestos municipales	No	Sí	Limitada
Coparticipación	No	No	Limitada
Tasas y patentes	Limitada	Sí	Limitada
IDH	No	No	Limitada
Recursos HIPC	No	No	Limitada

Fuente: Elaboración propia

Es también importante prestar atención a la forma en que los municipios absorben los mayores ingresos que se les transfiere por IDH. Destinar al gasto inflexible estos ingresos puede generar problemas importantes más adelante, si es que los precios de los hidrocarburos caen, reduciendo así la renta a la que acceden los municipios. Si éstos están reemplazando mayores tributos por ingresos adicionales del IDH, las finanzas municipales pueden mostrar gran fragilidad más adelante y generar problemas fiscales.

El desarrollo institucional no ha sido tampoco homogéneo. Los municipios más grandes han podido generar sistemas y reclutar personal calificado, lo que ha permitido un mejor desarrollo institucional. Su experiencia en el establecimiento de sistemas de presupuesto, recaudación, control del gasto y endeudamiento ha creado una base de conocimiento municipal de cierta calidad. En cambio, los municipios más pequeños, especialmente los rurales, no han podido establecer una capacidad institucional mínima aceptable. Las prefecturas, sujetas al frecuente cambio de autoridades hasta la elección de los prefectos (2006), recién han empezado con la generación de sistemas y una burocracia adecuada a las funciones que debe realizar.

La división de la responsabilidad en la provisión de los servicios públicos de salud y educación entre los municipios, las prefecturas y los ministerios sectoriales genera problemas en la provisión de estos bienes públicos; se requiere una coordinación adecuada entre estas distintas instancias, lo que no siempre se alcanza y se diluye la responsabilidad sobre la calidad de la provisión de estos servicios ante la población. Es posible que esto haya impedido

“que se realicen completamente las ganancias de la descentralización en la provisión de estos bienes públicos” (Banco Mundial, 2006).

Los municipios han incrementado fuertemente los recursos que obtienen por medio de transferencias, mientras que sus competencias no han variado significativamente. De esta manera se están concentrando los recursos públicos para la provisión de los bienes públicos en los cuales los municipios se han especializado (relacionados principalmente con la infraestructura de educación y salud) en desmedro de otro tipo de bienes públicos. De hecho, el reclamo que la población ha enfatizado desde hace algunos años es por desarrollo económico local y generación de fuentes de trabajo. Esto está ligado a otro tipo de bienes públicos (infraestructura que promueva y aliente la inversión y producción del sector privado o generación de empresas públicas), cuyo ámbito natural parece estar más allá de los bienes que puede procurar el municipio, y pueden ser provistos más eficientemente por gobiernos regionales.

El momento sociopolítico por el que atraviesa el país, en el que la sociedad busca un nuevo diseño institucional y las regiones empiezan a adquirir un rol importante en la política nacional, redefinirán el papel y la forma en la que los municipios y las prefecturas intervienen en las finanzas públicas nacionales. Esta redefinición debe prestar atención a la experiencia pasada y los problemas e ineficiencias que se han identificado.

Existen ya varias propuestas para el nuevo diseño del Estado y las relaciones fiscales subnacionales. La siguiente sección trata de indagar en los posibles efectos de estos nuevos diseños sobre las finanzas subnacionales, tanto desde el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado aprobada en Oruro como de los estatutos autonómicos elaborados por tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Beni).

2. La autonomía fiscal-financiera en el ámbito de los proyectos de Constitución y estatutos autonómicos

Entendemos la descentralización fiscal como la transferencia de competencias fiscales (sobre recursos y gastos públicos) del Gobierno central hacia los gobiernos locales o regio-

nales, que permiten implementar un proceso de descentralización político-administrativo³. La descentralización fiscal depende (y es funcional) a la organización del Estado que una sociedad plantea. Esta organización debe, a su vez, ayudar a conseguir los objetivos que esta sociedad persigue.

En un momento como el actual, en el que la sociedad boliviana no posee una visión compartida (o dominante) sobre los objetivos primordiales del Estado, y sobre cómo debe de organizarse éste (en sus fundamentos políticos y económicos), no es posible juzgar el sistema fiscal nacional que plantean la propuesta de nueva Constitución Política del Estado y los proyectos de estatutos autonómicos. Los beneficios y costos asociados a estas propuestas deben evaluarse en otros ámbitos. Sin embargo, un análisis del sistema de descentralización fiscal, aun cuando por fuerza limitado por los anteriores condicionantes, se justifica por varias razones. Hace ya varios años la cooperación alemana ha acordado centrar su apoyo a la descentralización en los sistemas fiscal-financieros, no sólo porque en su momento estos sistemas se consideraron como fuertes limitantes para la implementación de políticas públicas, sino también porque la descentralización se constituye en una buena articuladora de mayor eficiencia y cohesión del Estado, además de servir como medio para luchar contra la inequidad, fortaleciendo así un estado democrático.

Por otro lado, aun cuando se han observado numerosos y significativos cambios en políticas nacionales, la gestión financiera no ha seguido una evolución notable en comparación con otros ámbitos de la gestión pública en Bolivia. Más aun, en lo referido a la descentralización, en algunos casos han sido los compromisos y mecanismos adoptados en materia de financiamiento los que han dado continuidad y hasta han definido el impacto último de las políticas nacionales económicas y sociales. Sólo como ilustración podríamos citar la política nacional de compensación (al menos mientras le quedaron recursos para ser ejecutados) o el mecanismo de implementación de la iniciativa HIPC II, que hoy en día sigue ejecutándose "automáticamente", promoviendo el gasto y la inversión en áreas prioritarias.

El análisis que sigue, además de sistematizar las propuestas que hacen el proyecto de nueva Constitución Política y los proyectos de estatutos autonómicos, pretende plantear

3 Por descentralización política nos referimos a la transferencia de poder para la toma de decisiones; mientras que por descentralización administrativa entendemos la transferencia de competencias y funciones que se da mediante la desconcentración, delegación o devolución de funciones.

algunas hipótesis sobre las implicaciones de estas propuestas sobre las relaciones fiscales intergubernamentales. Demás está decir que un enfoque más riguroso tendría que analizar la pertinencia del sistema de financiamiento, para facilitar el cumplimiento de las competencias establecidas y acordadas para cada nivel de gobierno. Sin embargo, este tipo de análisis excede la intención de este documento.

El documento sigue con una descripción comparativa y muy sintética de los cambios propuestos en la gestión intergubernamental de recursos, tanto en el proyecto de Constitución tal como fue aprobado el día 9 de diciembre 2007 en Oruro (PC), como en los proyectos de estatutos autonómicos (PEAs), propuestos por Santa Cruz (en su versión ratificada por la Asamblea Provisional Autonómica el día 2 de julio de 2007), Beni (en su versión aprobada por la Asamblea de la Benianidad el día 15 de diciembre de 2007) y Tarija (en su versión presentada por Asamblea Autonómica Provisional del Departamento de Tarija en marzo del 2007).

Aun con limitaciones, estos documentos reflejan la forma en que cada proyectista pretende organizar *i) el sistema tributario, ii) el sistema de transferencias intergubernamentales, y iii) el sistema de crédito público y de otros recursos subnacionales*. Aun cuando los mecanismos de planificación, ejecución, control y coordinación de cada uno de estos sistemas están mencionados de forma muy parcial en todos los casos, las propuestas reflejan el grado de autonomía fiscal-financiera que se considera adecuado “obtener” o “demandar” para facilitar la gestión gubernamental.

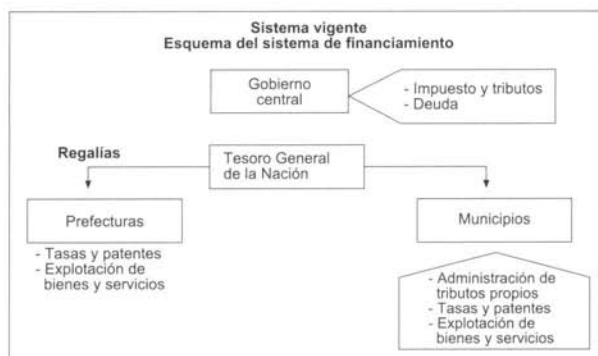
El diseño

La arquitectura financiera para el sector público difiere de manera sustancial entre el PC aprobado por la Asamblea Constituyente en Oruro y los PEAs de tres departamentos del país: Santa Cruz, Beni y Tarija. El primero reconoce y desarrolla las autonomías municipales, a las que equipara con las autonomías indígenas (territorios indígenas campesinos), y en cambio restringe marcadamente el ámbito de las autonomías departamentales. El PC crea además dos entidades autónomas nuevas: las provincias (resultantes de la unión de municipios o provincias) y los territorios indígenas campesinos. Los PEAs reconocen un nivel de autonomías provinciales y municipales (Santa Cruz), provinciales, seccionales e indígenas (Tarija), y municipales (Beni).

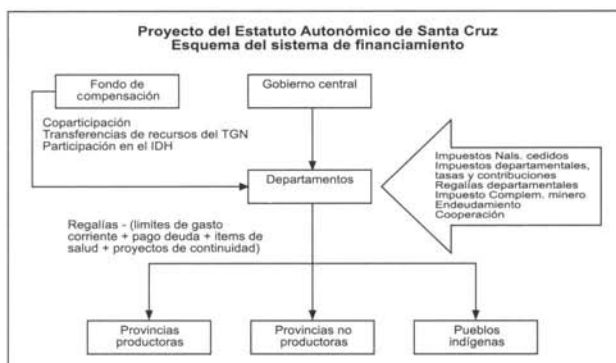
Los proyectos de estatutos departamentales son diseños que se centran en el departamento como la unidad autónoma. Por ello, le confieren la facultad de crear ingresos de manera de poder financiar y decidir efectivamente sobre la provisión de sus bienes públicos locales. Los PEAs, especialmente el de Santa Cruz, otorgan gran autonomía a las finanzas departamentales. Sin embargo, estos proyectos no consideran el diseño global en el que debe insertarse esta autonomía, y apenas consideran su interrelación con los demás niveles de gobiernos o entidades autonómicas.

Hay que destacar que el PC establece que la asignación de recursos financieros a las entidades autónomas debe hacerse por dos tercios de votos del legislativo estatal, lo que hace que se necesiten mayorías calificadas para asignar nuevos recursos a las entidades autónomas. Tanto el PC como los estatutos de Santa Cruz y Beni prevén un acompañamiento obligatorio por recursos financieros a transferencias competenciales (art. 306, PC; Disposiciones Transitorias, Primera, II, PEAs de Santa Cruz; art. 9 inc. 8 y art. 9 PEA Tarija; art. 14, PEA de Beni). El estatuto de Tarija introduce el principio de gradualidad, por el cual las transferencias competenciales deben asumirse tomando en cuenta no solamente la situación fiscal financiera sino también la evolución de la capacidad institucional, económica y política del gobierno regional (art. 8).

Los esquemas presentados seguidamente presentan una descripción muy simplificada pero a la vez ilustrativa, de la arquitectura financiera que se proponen establecer algunas de estas propuestas (PC y PEA de Santa Cruz). A modo de referencia, puede servir el compararla con el esquema que intenta representar la situación actual.



Elaboración propia



Elaboración propia

La autonomía fiscal-financiera de las propuestas

La autonomía fiscal-financiera es la posibilidad de la entidad territorial de, en el marco de sus competencias, poder decidir sus gastos, así como la manera de financiar los mismos. Esto requiere de un marco competencial de gastos y de ingresos claros, que deleguen a las entidades territoriales la capacidad de decisión sobre sus gastos, pero también que otorguen la capacidad para generar fuentes de financiamiento para estos gastos. Una verdadera autonomía fiscal-financiera requiere entonces la capacidad de decidir sobre el nivel y calidad de los bienes públicos a adquirirse (el gasto), pero sobre todo de la posibilidad de decidir sobre el financiamiento de estas decisiones, por ejemplo, a través de la capacidad de poder generar impuestos y de administrar los mismos (incluyendo la capacidad de adelantar el flujo de impuestos, recurriendo al endeudamiento).

Tributos

Los tributos son mecanismos idóneos para el financiamiento de bienes públicos puros, es decir, aquéllos en los que no se aplican mecanismos de exclusión y divisibilidad de costos entre los ciudadanos. Pero a estas alturas del debate, con tan poca claridad sobre el abanico de responsabilidades que recibirá cada autonomía territorial, poco se puede decir sobre si es idóneo o no que todas ellas recauden impuestos, más allá de las usuales referencias a favor de la descentralización, que condicionan su eficiencia (en relación a opciones más centralizadas) a que cada ciudadano contribuya en función al beneficio que recibe (en cada jurisdicción donde las demandas puedan ser geográficamente diferenciadas y sea posible tomar colectivamente una decisión de priorización). En cualquier caso, el principio general para una gestión eficiente de esta fuente de financiamiento es lograr una cesión de capacidad tributaria completa (titularidad, competencia y gestión).

Los gobiernos municipales en Bolivia ya cuentan con ciertas capacidades tributarias, así que, independientemente de que otras entidades territoriales logren competencias tributarias, persiste la necesidad de buscar una mayor coherencia de nuestro sistema, a través de, por ejemplo, una distribución más clara de las competencias tributarias entre el Gobierno nacional y los subnacionales, e incentivos para lograr mejor consistencia a la capacidad de pago local, manteniendo dominios tributarios exclusivos para cada nivel, etc.

El diseño fiscal-territorial que propone la Constitución Política del Estado aprobada en Oruro completa la autonomía municipal otorgándole la atribución de poder fijar impuestos y tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado plurinacional. Sin embargo, los tipos de tributos que puedan establecer las autonomías municipales, así como los principios que deberían respetar, deberán estar contemplados en la ley que se establezca con posterioridad⁴. Es ciertamente posible que la ley que se apruebe sea tan restrictiva que impida a los municipios en la práctica la posibilidad de crear tributos. En todo caso, esto iría contra el

4 Aunque el artículo 299 define como competencia privativa e indelegable del Estado plurinacional la creación de impuestos y tributos, esta disposición no puede afectar a la competencia que otorga el mismo PC sobre los tributos a los municipios. Asimismo, debería entenderse que la disposición sobre los tributos contenida en el art. 323 no es aplicable a aquellos tributos que son competencias de las autonomías municipales, puesto que éstas estarían ya consagradas en la Constitución.

espíritu del PC que, entendemos, es abrir la posibilidad de que los municipios puedan establecer tributos.

Esta disposición complementa la autonomía que hasta ahora poseían los municipios, que administran el impuesto a la propiedad inmueble y de vehículos automotores, pero que, sin embargo, no deciden sobre los aspectos sustantivos de éstos (no tienen la capacidad de afectar las tasas, modificar las exenciones o establecer el periodo de recaudación). Estas restricciones tienen un fundamento en la Constitución Política del Estado vigente, que establece que solamente el Congreso Nacional puede “imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar su carácter nacional, departamental o universitario...” (art. 59), concentrando así la facultad de crear impuestos en el órgano legislativo nacional. Adicionalmente, la CPE vigente le atribuye al Ejecutivo la función de velar “por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos” (art. 96).

Si bien el PC amplía las potestades tributarias de los municipios, no dicta los principios en los que deben enmarcarse estas potestades, lo que deja a una ley posterior. Hubiese sido deseable que estos principios se encuentren en la Constitución, de manera que no hubiese duda sobre cuáles son los tipos de tributos que pueden ser creados por los municipios. Se podría haber establecido el principio, por ejemplo, de que distintos niveles de gobierno no pudiesen generar impuestos sobre un mismo hecho generador, o que ningún ente autónomo pudiese grabar hechos acaecidos fuera de su circunscripción, o prohibir la generación de impuestos que afecten el libre tránsito de personas, mercancías, servicios o capitales, etc.

En contraste con las nuevas potestades tributarias que otorga a los municipios, el PC no contempla entre las atribuciones de los gobiernos departamentales el derecho a establecer impuestos. En este caso, se aplicaría la provisión de que ésta es una atribución que sólo posee el Estado plurinacional. Hay que resaltar que esta facultad no está tampoco contemplada en la CPE vigente. La autonomía fiscal-financiera de las prefecturas sería entonces inferior a la de los municipios y eventualmente a la de las autonomías indígenas⁵.

5 Si es que éstas se crean con capacidades tributarias similares a las de los gobiernos municipales, como pudiera dar a entender el art. 305 del PC.

En marcado contraste, los PEAs otorgan al departamento la potestad de crear tributos (a través de la Asamblea Legislativa Departamental), y de reglamentarlos (a través del gobernador). Esta atribución alcanza a los impuestos nacionales cedidos por el gobierno nacional y los recargos sobre dichos impuestos⁶. Si bien los PEAs otorgan gran capacidad de crear impuestos al departamento y la posibilidad de que el Gobierno central le ceda algunos, no define los principios sobre los cuáles se crearían estos impuestos, y sobre los cuales el Gobierno nacional podría transferirles tributos. Esto es importante, especialmente si éstos serán parte de un sistema tributario más amplio.

La generación de tributos se complementa con la posibilidad de recaudar éstos directamente. El PEA de Santa Cruz contempla una agencia tributaria departamental, el PEA de Tarija incluye la creación de una entidad tributaria departamental encargada del cobro, administración y fiscalización de los impuestos nacionales y departamentales. Beni le encarga a la Asamblea Departamental normar la recaudación, liquidación e inspección de sus tributos propios⁷. El estatuto de Santa Cruz, pero más claramente el PEA de Tarija, establece que estas entidades recaudadoras departamentales recaudarán los impuestos nacionales, y el de otras entidades autónomas, y transferirían estos recursos al Gobierno central posteriormente.

Los PEAs no mencionan la posibilidad de transferencia de tributos a municipios, o la posibilidad de generar sobrecargas a los actuales tributos municipales (propiedad inmueble y vehículos). En general, estos estatutos no afectan las potestades tributarias de los municipios, solamente en el caso de Santa Cruz, que reconoce a los municipios la posibilidad de dictar ordenanzas municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, sin la necesidad de la aprobación de otro órgano del Estado.

Transferencias

Las transferencias constituyen el instrumento a usar en presencia de desequilibrios fiscales que impidan una correspondencia entre obligaciones de gasto y disponibilidad de

6 En el caso de Santa Cruz, se plantea la posibilidad de crear recargos sobre los tributos nacionales recaudados.

7 Hay que recordar que los municipios tienen su propio sistema de información, recaudaciones y liquidación de impuestos, que funciona desde la segunda parte de los años noventa, y que se ha logrado generar un sistema eficiente y exitoso de recaudación.

ingresos, sean éstos desequilibrios verticales u horizontales, o el resultado de efectos de *spill-over* (PNUD, 2006). Así se podrían usar diferentes tipos de transferencias para buscar, por ejemplo, equidad social, equidad territorial, reducir brechas fiscales, priorizar políticas del nivel de gobierno asignante, o simplemente generar incentivos para el desempeño del gobierno receptor de las transferencias.

El PC establece a las transferencias como el instrumento más importante de la arquitectura financiera entre los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias definidas en el PC provienen del Gobierno central y se destinan a todos los niveles autonómicos: los departamentos, los municipios, las regiones y los pueblos indígenas. El PC enfatiza los objetivos y los principios de distribución de estas transferencias. El objetivo de estas transferencias sería ayudar a financiar las competencias de estos niveles (por lo que deben ser proporcionales a estas competencias, a la población y densidad demográfica), pero también se les asigna el objetivo de promover la equidad (por lo que dependen del grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza y pasivos históricos). Se señala además que estas transferencias deben tomar en cuenta el equilibrio fiscal y la equidad social y regional.

El PC le ha asignado entonces a las transferencias el doble rol de financiar las competencias y de buscar la equidad. Al ser dos objetivos independientes, pueden surgir contradicciones que al parecer no serán fáciles de resolver (por ejemplo, el financiar bienes públicos en ciudades de alta densidad demográfica requerirá de mayores transferencias, pero esto puede ir en contra de una distribución que favorezca a áreas menos pobladas, donde se concentra la pobreza). Este tipo de contradicciones puede terminar haciendo que el instrumento de las transferencias no logre cumplir a cabalidad con ninguno de los objetivos que se le desea encomendar. Sería deseable que se hubiese asignado un objetivo más claro a las transferencias. Adicionalmente, los criterios que deben determinar la distribución de las transferencias son numerosos y en algunos casos de difícil operativización (como podría ser, por ejemplo, la compensación de pasivos históricos), por lo que la distribución final no es predecible y puede “ajustarse”, variando las definiciones y las ponderaciones que se asignan a los indicadores anunciados.

Existe también el peligro de que, al no definir claramente los criterios de distribución para las transferencias, éstas se distribuyan en la práctica de manera que el resultado final

no coincida con las políticas y objetivos del mecanismo, haciéndolas susceptibles de críticas relacionadas con su discrecionalidad. A este respecto, se ha mencionado que una de las virtudes del proceso de descentralización en el país ha sido eliminar (en parte) la discrecionalidad del gasto/inversión público en las diferentes regiones. Hay que destacar también que el PC no crea ninguna condicionante para el flujo de transferencias (logro de ciertos objetivos, por ejemplo, recaudaciones fiscales, o mejoras de los servicios y bienes públicos que el ente autónomo presta). Esto reduce los incentivos a la eficiencia del uso de estas transferencias, pero también visualiza la dependencia de los entes autonómicos de las transferencias, como un estado normal de estas autonomías, y no como un proceso transitorio en tanto se logra que los servicios y bienes públicos locales se financien con recursos (impuestos) locales.

El proyecto de PC atribuye a las transferencias a los territorios indígenas originarios campesinos un estatus especial. Si bien estos asumen las competencias de los municipios (tanto por el lado del gasto/inversión como del lado de los ingresos), las transferencias que reciben tienen el carácter de automáticas (carácter que no tienen las demás transferencias), y parecería que serán calculadas de manera diferente, pues el PC establece que es obligación del Gobierno central transferir los recursos necesarios que estas autonomías requieran para el cumplimiento de sus competencias. En una interpretación extrema, esto significaría que no existiría necesidad de cobrar tributos en los territorios originarios indígenas campesinos, pues sus competencias deberían ser financiadas por transferencias automáticamente. Esto último contrasta con el hecho de que no se ha constitucionalizado la protección de las transferencias a las entidades autónomas, a través de la prohibición de retenciones de éstas por parte del Tesoro General de la Nación⁸.

Los PEAs consideran también a las transferencias como una fuente principal de recursos para los departamentos. En los PEAs se listan estas transferencias, que vienen en su mayoría del nivel central (coparticipación, IHD, IEHD, transferencias de recursos del TGN), pero también se mencionan otros mecanismos, como un Fondo de Compensación para Programas de Inversión Pública (Santa Cruz), o Fondo de Compensación Departamental, si corresponde

8 Esto último es diferente a la provisión propuesta en este PC para que el Tesoro General de la Nación "asigne los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales y autónomas y descentralizadas, de acuerdo a ley", pues la asignación debe hacerse conforme a la ley, además de que una "asignación" no significa una "transferencia automática".

(Tarija) o Fondo Solidario Autonomico (Beni), cuyo financiamiento no se explicita (salvo en el caso del Fondo Solidario Autonomico, que se propone en el estatuto autonomo del Beni, cuyo financiamiento debe provenir de los departamentos autonomos más desarrollados).

Solamente el estatuto autonomico del Beni incluye principios que deben guiar el gasto/inversión/distribución de los recursos que el gobierno departamental obtiene por las transferencias. Esto puede ser interpretado más bien como un reconocimiento de que éstas son fuentes de ingreso que deben financiar el gasto decidido autónomamente en la región. Sin embargo, sería deseable que las regiones también se obliguen a cumplir con prioridades de política definidas coordinadamente a nivel nacional y regional, particularmente cuando se trate de disponer de recursos que no son fruto directo del esfuerzo económico departamental.

En todo caso, el hecho de que el PC y los PEAs consideren las transferencias en su texto constituye un reconocimiento al papel de este instrumento de política económica. La CPE vigente no hace referencia a este tipo recursos, que fueron establecidos por la legislación sobre municipios y prefecturas, por lo que han sufrido variaciones en el tiempo, y consecuentemente presentan un desempeño cambiante, a veces inconsistente, respecto a objetivos usualmente asignados a este instrumento de política fiscal. En todo caso, el rol que se asigna a las transferencias, tanto dentro del PC como de los PEAs, como el principal instrumento de financiamiento de los niveles autónomos, tiende a reducir el papel que deberían jugar los recursos propios, bajo cualquiera de los diseños.

Salvo el caso del Fondo que propone el Beni y el Fondo de Compensación Departamental mencionado en el PEA de Tarija, no existe en los PEAs un mecanismo para incorporar criterios de equalización horizontal regional, que deberían instrumentalizarse a través de mecanismos de transferencias. Éste puede considerarse como el mayor vacío del esquema que proponen los departamentos. Si estos reclaman para sí un mayor protagonismo en el manejo de las finanzas públicas, no pueden eludir la responsabilidad de contribuir a atenuar las diferencias regionales, además de, por supuesto, contribuir a aumentar con su propio esfuerzo los recursos públicos disponibles.

Tasas y patentes

Las tasas son un mecanismo de financiamiento de prestación de bienes y servicios para los casos en que es posible su individualización y cuando el Estado no ha asumido la responsabilidad de proveerlos a título gratuito y sin exclusiones. El principio fundamental al respecto es que debe existir una relación entre el costo individualizado del servicio y el monto a pagar por el usuario (aunque pueden establecerse también mecanismos de compensación para fines de redistribución).

Por otro lado, ha sido muy discutida la clasificación de patentes que se utiliza en Bolivia y hubo siempre opiniones a favor de eliminarla, por la convicción de que estas contribuciones podrían fácilmente equipararse a un impuesto, por ejemplo, por actividades económicas específicas, la contaminación visual, etc. Respecto a las contribuciones especiales, pese a que se mencionan en la legislación actual, no se conoce que en la práctica se hayan implementado en el país.

El PC delega a una ley posterior la regulación para la aprobación y recaudación de tasas y patentes de las entidades autónomas y descentralizadas. Parecería que implícitamente, entonces, se les otorga a estas entidades y municipios la facultad de crear tasas y patentes para financiar los servicios públicos. Actualmente la creación de tasas y patentes son una atribución reconocida en la CPE vigente, y un elemento habitual para el financiamiento de los municipios y prefecturas. No obstante y de acuerdo también a la CPE vigente, la decisión de los municipios requiere aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en dictamen técnico del Poder Ejecutivo. Esto ha hecho que en la realidad la capacidad de decisión sobre las tasas y patentes de los municipios sea limitada. El PC daría a entender que se otorgaría en principio mayor autonomía a los municipios y entidades autónomas para decidir sobre este tipo de ingresos.

Los PEAs consideran que la imposición de tasas es una atribución de los gobiernos departamentales, por lo que su creación y su gestión forman parte de las mismas. Sólo el PEA de Santa Cruz menciona a las patentes forestales como fuente de ingresos, cuya creación es atribución de la Asamblea Legislativa Departamental. Los PEAs incluyen también como fuente de ingreso las contribuciones especiales como un nuevo ingreso que pueden crear los departamentos (salvo en el caso de Tarija), que no se preveían en la CPE vigente, pero sí están contempladas como fuente de financiamiento en la ley de municipalidades.

Regalías

Aunque este término es muy conocido en el medio, en general, las regalías o rentas patrimoniales se refieren a cargos por el aprovechamiento económico de la propiedad cuya titularidad es estatal. En el caso particular de recursos naturales no renovables, el consenso es que éstos sean vistos como un derecho o renta pagada por el valor intrínseco del recurso, o como un cargo a cambio de un acceso privilegiado a un bien, y no como un impuesto⁹. El principio fundamental es asegurar su transformación en activos renovables y de mayor productividad económica y social, en el largo plazo.

Se ha hablado también de diferentes principios que pueden regir la distribución de estos beneficios (no siempre compatibles entre sí), como son la compensación de costos externos asociados a la explotación de los recursos, o por motivos de compensación interregional hacia los niveles o los gobiernos más débiles, al menos en términos financieros. También se ha mencionado repetidas veces en la literatura las implicaciones favorables de usar estos recursos para cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo local o regional.

Si bien el PC deja para una ley posterior la definición de la manera en la que se distribuirán las regalías (arts. 353, 355, 366), fija algunos principios para esto. De acuerdo con el PC, el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo al "beneficio proveniente del aprovechamiento de todos los recursos naturales" (regalías). Por ello, el principio fundamental para la distribución de las regalías deberá ser la equidad. Adicionalmente, los territorios en los cuales se realice la explotación de recursos naturales tendrán una "participación prioritaria" en los beneficios provenientes del aprovechamiento de estos recursos. De la misma manera, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos tienen derecho a "una participación prioritaria" a los beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales.

El PC es un poco más específico cuando trata de las regalías que provendrán de la explotación de hidrocarburos, donde se incluye el respeto a la participación del 11 % de los departamentos productores, pero aclarando que los demás departamentos y el Tesoro General de la Nación de igual forma tendrán una participación porcentual en éstas. Hay que destacar que la CPE vigente no considera las regalías, aun cuando han sido tradicionalmente

9 Para una consideración más extensa al respecto, ver PNUD (2006).

la forma en la que el Estado capturaba la renta de los recursos naturales, y sobre las que existen “derechos adquiridos” de participación de los departamentos productores. El PC no fija ningún destino específico para las regalías, salvo la mención de que los beneficios de la explotación e industrialización de los recursos naturales deberán ser reinvertidos para lograr la diversificación económica, lo que resulta muy vago para introducir un principio de uso de estos importantes recursos.

En materia de regalías, los PEAs consagran como ingresos las regalías departamentales que se generan por la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables. No se especifica toda la repartición de atribuciones en esta materia; por ejemplo, no dice cómo se crearán las regalías departamentales, aun cuando se supone que éstas se crean por la legislación nacional (el PEA de Tarija establece que la regalía es la vigente, y su alicuota no puede ser menor a la vigente en el momento de aprobación del estatuto). No obstante, el estatuto autonómico del Beni plantea que éstas pueden ser creadas por leyes departamentales. Implícitamente, los PEAs consideran que las regalías son el ingreso que debe de ser redistribuido a los demás entes autónomos dentro del departamento. Santa Cruz propone que las regalías sobre recursos renovables y no renovables se distribuyan entre las provincias productoras (50 %), no productoras (40 %) y los pueblos indígenas (10 %) ¹⁰; Tarija plantea la distribución de las regalías petroleras a las provincias productoras de hidrocarburos, de acuerdo a las leyes vigentes. Llama la atención que estos recursos sean distribuidos a las provincias y no a los municipios. Si estos recursos serán invertidos por las provincias y los pueblos originarios de manera autónoma, se está también reconociendo en éstos cierto nivel de autonomía para decidir sobre los mismos. El estatuto que propone el Beni va incluso más allá y amplía la posibilidad de distribuir todos los recursos de la hacienda departamental entre las provincias, municipios, tierras comunitarias de origen y comunidades campesinas.

Los PEAs piensan en las regalías como una fuente de financiamiento para gasto corriente. No obstante, al ser la regalía una compensación por el uso de un recurso (reducción del capital natural), debería reemplazar éste por capital físico o humano; y es así que las rentas

¹⁰ En el caso de Santa Cruz y Tarija, esta redistribución se realiza una vez descontados los gastos corrientes departamentales y el pago de compromisos de deuda, y en el caso de Santa Cruz, se descuentan además los ítems de salud y los proyectos de continuidad de la gestión departamental, es decir, un destino no recomendado para este tipo de recursos.

necesariamente deberían invertirse, de tal manera que el desarrollo de la economía sea sostenible. Sería deseable que este principio estuviese recogido por los PEAs y el PC.

Endeudamiento

Desde siempre el crédito en Bolivia ha sido reconocido como un recurso legítimo para financiar la ejecución de proyectos de inversión o potenciar la capacidad de generación de ingresos, sobre la base de recursos que estarán disponibles en el futuro. La regla básica, aunque no la única, es que la obtención de créditos deberá sujetarse a la capacidad para generar ingresos y atender el costo y repago de este financiamiento, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de cumplir con los costos recurrentes de todas las responsabilidades de la institución. Es lógico entonces que el otorgamiento de una mayor autonomía para el acceso a esta fuente de financiamiento esté en directa relación con las capacidades de generar recursos de las entidades territoriales y las garantías que éstas puedan ofrecer de que realizarán los esfuerzos necesarios para cumplir con esta responsabilidad y con el resto de sus compromisos.

Aun cuando el PC aumenta las capacidades de los municipios para crear tributos, restringe la capacidad de éstos para endeudarse. De acuerdo al PC, el endeudamiento (tanto interno como externo) es atribución exclusiva del Estado plurinacional y necesita de aprobación legislativa. Si interpretamos esta disposición restringidamente, esto implicaría que los municipios no pueden endeudarse. Esto representaría un retroceso en relación con la actual Constitución, pues ésta no prohíbe las posibilidades de endeudamiento de los gobiernos municipales¹¹. Actualmente, las normas presupuestarias establecen las condiciones financieras que los municipios deben cumplir para adquirir empréstitos, mientras que la Ley de Municipalidades establece los procedimientos internos. Sin embargo, podría interpretarse que el PC se refiere en este punto solamente a la deuda del Gobierno central o al menos a la deuda garantizada por éste, lo que dejaría abierta la puerta al endeudamiento municipal. En todo caso, esta falta de precisión es un defecto del PC.

Lo anterior también es aplicable para las prefecturas, que no podrían acceder al endeudamiento externo ni interno, salvo por la autorización legislativa, lo cual, sin embargo, es

11. De acuerdo a la Constitución Política de Estado vigente, el Congreso debe autorizar el endeudamiento que comprometa las rentas generales del Estado. La jurisprudencia ha hecho que este proceso sea requerido sólo para el endeudamiento externo.

el procedimiento que hoy en la práctica deben seguir para obtener la mayor parte de sus financiamientos. Actualmente las prefecturas recurren al endeudamiento, siempre y cuando cumplan con las normas de crédito público y presupuesto. No obstante, si aquéllas no tienen ningún control sobre sus fuentes de ingreso, el riesgo fiscal de permitirles recurrir al endeudamiento es mayor, por lo que en cierto sentido esta restricción tendría que ser vista como compatible con el hecho de no permitirles crear (decidir) sus fuentes de ingresos.

En cambio, en los PEAs, los departamentos reclaman el derecho de poder acceder al endeudamiento. La Asamblea Legislativa debe autorizar el endeudamiento en los casos de Santa Cruz y Tarija, pero el procedimiento para adquirir empréstitos no se especifica en el estatuto del Beni. Santa Cruz establece límites para el stock y el flujo de la deuda, ampliando sus posibilidades respecto a las reglas vigentes, mientras que Tarija establece que debe cumplir con los límites de endeudamiento establecidos por ley (se entiende por ley nacional).

Si bien los departamentos necesitan financiar proyectos estratégicos con deuda, estas entidades deberían cumplir ciertas normas que al menos precautelen la salud macroeconómica y fiscal nacional, evitando el sobreendeudamiento que puede convertirse al final en una carga financiera para todo el Estado, en tanto que los beneficios obtenidos serían sólo departamentales. Estos principios deberían recogerse en una regulación del sistema fiscal financiero global, que no está previsto en el sistema que plantean los departamentos.

El proponer que cada departamento autoregule su endeudamiento es susceptible de generar conflictos de interés, al concentrar en unas manos la decisión, la ejecución y el control de este recurso, por lo que eleva el riesgo de que estos entes departamentales se sobre-endeuden. Son precisamente estos asuntos relacionados con la rendición de cuentas y el control fiscal los puntos más débiles de todos los estatutos.

Cooperación externa

En un asunto muy relacionado con el endeudamiento como es la cooperación externa, los PEAs departamentales establecen también la posibilidad de acceder a los recursos de cooperación internacional directamente, sin intermediación del Gobierno central. Aunque el PC no tiene una disposición explícita al respecto, parecería que no abre la posibilidad de que los entes autónomos puedan acceder a este tipo de recursos, pues no están contemplados

entre las atribuciones de los entes autónomos. Sin embargo, otorga a los departamentos y municipios la posibilidad de “promover” acuerdos internacionales de interés específico para los departamentos o municipios.

Esto probablemente no signifique un cambio sustancial de la situación actual en cuanto al crédito, aunque sí respecto a las donaciones. Aunque los créditos y acuerdos son gestionados por gobiernos municipales y prefecturas, los organismos internacionales exigen de forma generalizada para sus créditos (no así para las donaciones) la garantía del Gobierno nacional. Estas gestiones deben superar todos los procedimientos para el financiamiento externo, la inversión pública y el crédito público, obteniendo las autorizaciones correspondientes de parte del Gobierno central. Por tanto, queda por aclarar si el PC atribuye o no a las entidades territoriales departamentales la posibilidad de realizar acuerdos y obtener los beneficios de la cooperación externa directamente, cuando ésta no comprometa los recursos públicos de forma general.

Otros ingresos

Existen una serie de ingresos tradicionalmente de menor relevancia que el PC reconoce a los departamentos (los captados por sus gobiernos y obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes). Los PEAs en cambio detallan todo tipo de recursos, entre los que se encuentran la administración de bienes y rentas, donaciones y legados, recursos de cooperación internacional, productos de las multas y sanciones, fondos fiduciarios departamentales y los rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio.

Consideraciones generales

Las propuestas de Constitución y de Estatutos Autonómicos presentan dos esquemas de autonomías basados en entes autonómicos distintos. En el primer caso se privilegia a los municipios (y los territorios indígenas originarios campesinos) como la entidad que debe ser autónoma, mientras que los PEAs consideran a los departamentos como el sujeto autónomo. Esto puede tener importantes efectos para la eficiencia con la que se proveen los diferentes bienes públicos. En un caso (PC) se considera que los bienes públicos municipales son los que pueden proveerse mejor de forma diferenciada por territorios, y bajo una

gestión autonómica municipal (permitiendo su gestión local y una mayor diversidad de este tipo de bienes entre municipios), mientras que para los bienes públicos que deberían ser provistos por los departamentos considera que no sería importante ajustarlos a las preferencias y demandas departamentales; no se generarían ganancias en la eficiencia significativas, por la provisión de bienes de manera departamental.

En cambio, las propuestas de estatutos autonómicos consideran que la provisión de bienes públicos a nivel departamental es importante, y que se lograría una mejor provisión de los mismos desde la gestión departamental. Si este fuera el caso, la propuesta del proyecto de constitución relegará el desarrollo de los bienes departamentales y perderá las ganancias que se pueden generar por la mayor eficiencia en la provisión de éstos en cada territorio. Existe, sin embargo, la posibilidad de que algunos bienes públicos puedan prestarse de manera más eficiente al nivel central (por ejemplo, la justicia), por lo que la “apropiación” de este tipo de bienes públicos por los departamentos puede más bien generar ineficiencias.

Este tipo de consideraciones parecen haber estado ausentes en los diseños del PC y los PEAs. Sin embargo, son cruciales para que el diseño territorial logre generar eficiencias que beneficien a los bolivianos y para definir la descentralización fiscal-financiera, de manera que ésta ayude a lograr mejoras en la provisión de los servicios y bienes públicos. Es por ello que la deficiencia más notoria en ambos proyectos son los principios que deben guiar este proceso de asignación de competencias, materias y atribuciones. En cuanto al sistema de financiamiento, al no haberse discutido dichos criterios para la asignación de competencias, es difícil encontrar principios explícita o implícitamente expuestos sobre la mejor manera de financiar estas responsabilidades, por ejemplo, a través de la determinación de prioridades en el gasto de cada nivel, o con el apoyo de capacidades tributarias en ciertas entidades autónomas, etc.

Por esto mismo, salvo en el caso del PEA de Tarija, no existe un concepto de “sistema” en el diseño que proponen las propuestas examinadas, y como consecuencia no se incorpora la necesidad de plantear mecanismos para coordinar las decisiones entre los distintos niveles, para consensuar las leyes que deberán instrumentar las decisiones que se tomen sobre autonomías, o para resolver las disputas o controversias entre distintas entidades autonómicas. La necesidad de estos mecanismos sería evidente si se diseñara el sistema de financiamiento en función a competencias y responsabilidades que se pretenden cumplir

en cada nivel. En el caso de Tarija se plantea la resolución por conciliación de los conflictos con otros niveles de gobierno, y si esto no prosperase, por el Tribunal Constitucional, considerada la única y última instancia para resolver estas controversias.

Las propuestas examinadas no consideran la interrelación del sistema de financiamiento subnacional con otros sistemas (sistema financiero, sectores, sistema de protección social, etc.). Parecería que el PC no vislumbra un rol preponderante para las entidades autónomas territoriales en el desarrollo económico nacional (quizá si lo haga en ámbitos sociales), por lo que no prevé necesidades de coordinación macroeconómica y fiscal (más allá de la planificación coordinada de la inversión pública a través de planes de desarrollo, que claramente se intenta promover con las llamadas autonomías regionales y provinciales). Si este fuere el caso, limitará la coordinación y el control de las implicaciones macrofiscales de las reformas planteadas. Esta falta de coordinación presente en el sistema territorial vigente ha generado resultados fiscales de sobreendeudamiento y ha restado eficiencia al gasto y la inversión subnacional. Todas estas consideraciones serían aún más relevantes en un esquema como el planteado por los PEAs. La coordinación es necesaria para lograr incentivar la eficiencia en gestión subnacional en Bolivia desde el inicio y probablemente pueda evitar, como en muchos otros casos, que el sistema fiscal intergubernamental amenace la economía nacional y reduzca las posibilidades de “todos” de acceder a más y mejores servicios.

Está también ausente en los proyectos una definición clara sobre equidad, aun cuando esto podría desprenderse de la declaración de derechos universales que incorpora el PC. Esta omisión impide determinar las prioridades de las políticas públicas, lo que afectará, por ejemplo, la definición de una política de ecualización horizontal. Aunque la intención expresada en los PEAs de establecer fondos inter e intradepartamentales constituye un reconocimiento de que existen disparidades “injustas”, ninguna de estas propuestas avanzó en la definición de los términos de estas inequidades, y mucho menos a establecer a qué nivel deberían encararse las políticas para superarlas.

Los temas institucionales y la evolución de las capacidades de gestión de las entidades autónomas son también un vacío en este debate. En los hechos estas condiciones y capacidades institucionales limitarán la eficiencia con que las entidades territoriales logren hacer su gestión. Una gestión eficiente requiere de reglas claras y procedimientos expeditos para ejecutar, financiar y coordinar el cumplimiento de sus responsabilidades. El desarrollo de las

capacidades institucionales ha sido una materia relegada en Bolivia y, sin embargo, parece que hoy tampoco está entre los asuntos de primer interés de las fuerzas que debaten sobre la organización del Estado. Estos actores tendrían que recordar que, al menos en una fase inicial, estas capacidades serán tanto o más determinantes para su desempeño que la sola obtención de mayores recursos y competencias.

En lo referente al financiamiento, y para citar un ejemplo, estas condiciones institucionales hasta hoy han favorecido el uso de las transferencias intergubernamentales, particularmente aquellas de provisión automática, mientras que las que requieren cierto grado de gestión subnacional han tenido un desempeño a todas vistas muy limitado, lo que ha sido señalado en diversas evaluaciones sobre la ejecución de la Política Nacional de Compensación (a través de los fondos nacionales de inversión y desarrollo).

Tampoco existe en los diversos proyectos un detalle sobre la forma en la que se transitaría del actual sistema al nuevo sistema de relaciones fiscales entre las regiones autónomas, salvo la provisión hecha en el caso del PEA de Tarija. Este proceso seguramente será también determinante, quizá más que otros muchos detalles que hoy se quieran prever en estos proyectos, para dar forma al sistema de financiamiento gubernamental. Un ejemplo de la importancia de la forma en la que se implementan los sistemas en la determinación de la forma de su funcionamiento es precisamente el grado de descentralización fiscal vigente en el país, que la Constitución vigente apenas permite vislumbrar.

3. Los retos a futuro

¿Cómo debe reorganizar el Estado su accionar para poder cumplir con las elevadas demandas de la población, de forma más eficiente que en el pasado? Es todavía la cuestión central de un debate en el que hay todavía pocos acuerdos. Aun cuando los actores han centrado sus esfuerzos en el control de los recursos, como la llave hacia el ejercicio de cada una de las agendas, parece que principios y reglas que garanticen a cada nivel de gobierno una fuente de recursos estables no serán suficientes para lograr niveles de desarrollo local aceptables.

En este contexto, es posible que un “pacto fiscal” por sí solo hoy no vaya a reflejar un acuerdo muy estable, hasta que no se definan claramente la forma en la que el Estado en

cada nivel puede ayudar para efectivamente mejorar las condiciones de vida en el plazo más corto posible.

Al respecto, las dos propuestas han explicado al menos dos esquemas alternativos para atender estas cuestiones, en los cuales los protagonistas cambian. Hay que reconocer que, con todas sus limitaciones, estos esquemas reflejan las expectativas de importantes grupos de la sociedad boliviana y que, desde esta perspectiva, constituyen un punto de partida legítimo para continuar el debate respecto a la contribución del sistema fiscal y financiero para facilitar la implementación de políticas para el desarrollo.

Un sistema fiscal-financiero que ayude a responder a las demandas de la sociedad deberá incorporar definiciones que contemplen lo siguiente:

- La necesidad de avanzar hacia un *sistema tributario más eficiente, que contribuya a la articulación de un sistema intergubernamental más equitativo*. Las propuestas de forma general coinciden, implícita o explícitamente, en que se debe mejorar el sistema municipal, y que el nivel nacional continuará, por lo menos temporalmente, con sus actuales responsabilidades en materia de impuestos nacionales. Aun cuando el PC reconoce a los municipios la capacidad de administrar tributos, autodeterminar alicuotas y otros elementos de las competencias tributarias, esto no significa necesariamente delegarles la potestad originaria para la creación de tributos subnacionales adicionales. En cuanto al sistema municipal, quedan todavía varias tareas pendientes, que parecen reconocerse en cierta manera en el PC y que tienen que ver con un ámbito de competencias y atribuciones más congruente para la buena gestión y administración tributaria, al menos en cuanto a los tributos actualmente bajo su competencia. En relación a las tasas, el consenso y el campo de trabajo son amplios.
- Respecto al *sistema de transferencias*, el reconocimiento de este mecanismo en el PC y los PEAs promueve el uso de este instrumento como el eje central en las relaciones fiscales intergubernamentales. No obstante, y como se comentó anteriormente, no se han definido los objetivos de este sistema de transferencias y cómo gestionar las transferencias para avanzar hacia éstos.
- De alguna manera hay en estas propuestas una aceptación implícita de la actual distribución vertical de recursos (anterior a la redistribución del IDH), por lo menos a corto

plazo. La prudencia de mantener esta redistribución debería resultar de la evaluación de los resultados de las políticas de más larga trayectoria, como la coparticipación, el HIPC, las regalías y, por qué no, el IDH, pasando por una reflexión nacional y regional sobre el rol y alcance de la política de protección social, que parece que será implementada en cualquiera de los escenarios posibles.

- Respecto a la *coordinación y el control*, las propuestas no han avanzado sustancialmente. Tal vez un mayor avance requiera lograr una visión más compartida sobre el Estado boliviano y su organización. Aunque el PC hace énfasis en la planificación y las políticas nacionales, no queda claro cómo se coordinarán éstas entre las diferentes entidades territoriales.

En los tres ámbitos mencionados, las *restricciones institucionales y de las capacidades* constituyen en este momento las principales determinantes del desempeño del Estado. Aunque existieran los consensos mínimos sobre la visión de país, es difícil pensar que un debate constitucional pueda establecer todos los principios e incentivos necesarios para diseñar un sistema de financiamiento compatible con las responsabilidades asignadas. Ni la constitución, ni las leyes por venir, podrán efectivamente garantizar que los niveles de gobierno cumplan con las aspiraciones de la población, a menos que éstas desarrollen sus capacidades institucionales para trabajar de forma más efectiva, y ojalá más eficientemente que hasta ahora, en pro de un sistema fiscal que contribuya al desarrollo de las capacidades locales.

4. La contribución de la cooperación para el desarrollo

La cooperación internacional ha demostrado una fuerte convicción de apoyo a la descentralización, viendo en este proceso una oportunidad para el fortalecimiento de un Estado de Derecho, así como una forma más eficiente de implementar políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y las profundas inequidades de las sociedades en los países en vías de desarrollo (GTZ, 2002). Sin embargo, el financiamiento a este proceso no ha sido fácil de proveer en un contexto como el que actualmente atraviesa la sociedad y el Estado bolivianos, donde además están presentes importantes limitaciones en las capacidades institucionales. Mas aun, cuando estos instrumentos deben considerar los compromisos de la agenda de la "Declaración de París para la Efectividad de la Cooperación al Desarrollo".

donde las estrategias consensuadas, las instituciones establecidas y la buena gestión pública en los países socios receptores de la ayuda se suman como precondiciones de la ayuda, y no precisamente como el objetivo de ésta.

En el debate internacional se ha enfatizado la descentralización como un proceso evolutivo y cambiante, donde sólo en algunos casos se ha pasado de proyectar la descentralización fiscal en paradigmas como la estricta disciplina fiscal, las reformas impositivas para la eficiencia, el control del gasto público, etc.¹², hacia el análisis y debates de tópicos que giran en torno a las "instituciones" y los "juegos políticos", ámbitos muy particulares de cada economía y sociedad. El mayor consenso en el debate sobre descentralización parece estar en la especificidad de cada caso, y que cada país debe ser capaz de diagnosticar, priorizar sus problemas y buscar soluciones adecuadas a las restricciones que están limitando un desarrollo más acorde con las expectativas de los pueblos, sea con la organización de Estado que sea.

Las anteriores circunstancias generan un reto todavía mayor para aquellos que buscan impulsar este proceso, no como la implementación de recetas unilaterales o externas, sino como un proceso de aprendizaje, reflexión y análisis continuo, con una fuerte interacción entre los actores políticos, sociales y técnicos del país. Éste es el caso de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, para la cual la descentralización ha estado en el centro de las reformas impulsadas en la región. Ésta se ha reconocido como un valioso instrumento para crear un marco político-administrativo correspondiente al principio de subsidiariedad y solidaridad, con ventajas potenciales para contribuir a la lucha contra la pobreza y para la participación política de la población de una forma más democrática, abriendo un espacio para la participación de grupos tradicionalmente con acceso limitado a las decisiones, como población rural, pobres, mujeres, etc. (GTZ, 2001).

¿Cómo encaminar los esfuerzos de cooperación a la gestión pública y democrática del Estado, en un contexto tan complejo como el boliviano? Consideramos que al menos cuatro cosas deberán tomarse en cuenta:

12. Varias de ellas impulsadas por el llamado Consenso de Washington de los años noventa.

- El apoyo de capacidades de la gestión pública boliviana deberá realizarse tomando en cuenta las capacidades y limitaciones de ésta, y el contexto en el que se desarrollan (las instituciones que se han construido), con un reconocimiento del camino que los bolivianos escojan para su desarrollo económico y social.
- La estrategia es tan importante como el proceso. Siendo la descentralización un proceso conflictivo antes que cooperativo, las reformas planteadas a partir de buenas prácticas no han sido muy exitosas, probablemente porque no fueron adecuadamente explicadas y aceptadas por todos los actores.
- Las capacidades e instituciones locales han sido tan determinantes como las del nivel central, a la hora de impulsar políticas públicas nacionales de reconocidos beneficios. Por lo que, al atender demandas de apoyo a políticas públicas, independientemente del nivel que haya tomado la iniciativa, la estrategia de cooperación no podría pasar por alto que se operan en una estructura de instituciones y actores diversificada.
- La cooperación promueve una justa equiparación de intereses que resulta más sencilla cuando son más los elementos de un orden social democrático y de Estado de Derecho, respaldado por una economía de mercado social y ecológico.

En Bolivia, la GTZ tiene un compromiso con el Gobierno boliviano para apoyar, en concierto con otros cooperantes, el desarrollo de un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales más eficiente, que facilite la reducción de las inequidades y el accionar de la gestión pública en todos los niveles. Este compromiso puede materializarse apoyando la construcción de sistemas tributarios más eficientes, desarrollando un sistema de transferencias con herramientas efectivas para la reducción de inequidades, impulsando mecanismos de coordinación y control que garanticen la efectividad en el uso de los recursos del Estado, o a través de cualquier otra agenda legítima. Estos esfuerzos deben complementarse con esfuerzos para el desarrollo sostenible de las instituciones locales y las capacidades del Estado en todos sus niveles, en los que la GTZ reconoce un requisito indispensable para el éxito de cualquier iniciativa.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. y F. Ruiz. 2004. "Lineamientos de la política de transferencias condicionadas (PTC) a gobiernos municipales". Directorio Único de Fondos. Mimeo.
- Banco Mundial. 2006. "La segunda fase de la descentralización en Bolivia". *Institutional Governance Review*. Volumen 2. Washington D.C.
- Banco Mundial. 2006. "Hacia una descentralización incluyente". Tomo I: Informe Principal. Washington D.C.
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). 2001. Marzo. "Pautas técnicas para la descentralización". Mimeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad Externado de Colombia. 2006. Diciembre. "Lineamientos básicos para la descentralización administrativa y fiscal. Manual de orientación". Editores: Sonia Durán y David Soto. Centro de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina.
- Shah, Anwar. 2007. Introduction: "Principles of Fiscal Federalism". En: Shah, Anwar (ed.) *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. (A Global Dialogue on Federalism Vol.4). Forum of Federations e International Association of Centers for Federal Studies.

Anexo				
Comparación de las propuestas sobre descentralización fiscal				
CPE vigente	CPE, Propuesta Oruro (Versión 09/12/2007)	Estatuto Santa Cruz (Versión 02/07/2007)	Estatuto Tarija (Versión 18/03/2008)	Estatuto Beni (Versión 15/12/2007)
I. Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales y municipales, y se invertirán independientemente por sus tesoros conforme a sus respectivos presupuestos, y en relación al plan general de desarrollo económico y social del país. II. La Ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales y municipales. (Art. 146) I. Las prefecturas de departamento y los municipios no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos que afecten a los intereses de otras circunscripciones de la República, ni dictar ordenanzas de favor para los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos. (Art. 153) Son atribuciones del Presidente de la República: 7º. Presentar al Legislativo, dentro de los treinta	... la asignación de los recursos económicos financieros ... se regirá mediante esta Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que será aprobada por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 272) Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros para su ejercicio. (Art. 306) El Tesoro General del Estado asignará los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, de acuerdo con la ley. (Art. 341)	La transferencia de competencias será obligatoriamente acompañada de los recursos económicos y financieros establecidos en el ... PGN ... (Disposiciones Transitorias. Primera. II.)	c) Principio de coordinación y lealtad institucional. Los niveles gubernamentales nacional, departamental y municipal tienen la obligación de coordinar entre sí y cooperarse mutuamente para lograr con eficiencia los fines positivos del Estado. d) Principio de gradualidad. Las competencias descritas en el presente Estatuto, se asumen tomando en cuenta la evolución de la capacidad institucional, económica, financiera, fiscal y política, de los distintos niveles institucionales de la administración pública. e) Principio de subsidiariedad. Aquellas competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por un nivel de gobierno no deben asignarse a otro nivel de gobierno, salvo que estas sean expresamente definidas por ley. f) Principio de potestad tributaria. Que reconoce al Gobierno Autónomo Departamental, la capacidad y competencia de crear, recaudar y administrar sus propios tributos; así como recaudar y	Son competencias del Régimen Autónomo del Departamento del Beni, a través del Gobierno Departamental, legislar, administrar, reglamentar, identificar, priorizar, planificar, autorizar y ejecutar, políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo departamental, en coordinación con el Gobierno nacional y los gobiernos municipales, en el marco de los principios establecidos en el presente Estatuto, en: 7. Fiscalidad Tributaria. 24. Recursos Económicos Financieros (Art. 13) El Régimen Autónomo del Departamento del Beni, sobre la base del principio de gradualidad asumirá competencias con los recursos económicos-financieros suficientes para su aplicación. (Art. 14) I.- El Régimen Autónomo del Departamento del Beni dispondrá de patrimonio y hacienda propios para el adecuado desarrollo y ejecución de sus competencias, con autonomía en su administración. II.- El Régimen Autónomo del Departamento del Beni gozará del tratamiento fiscal que la legislación

primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacionales y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente ... 9º. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes (Art. 96)			administrar los tributos nacionales que le sean transferidos y ejercer su correspondiente fiscalización, (Art. 8). Los principios de descentralización fiscal y financiera del modelo autonómico son: a) Balance fiscal: entendido como el equilibrio entre ingresos y gastos departamentales autonómicos. b) Pacto fiscal: entendido como el acuerdo y distribución de rentas entre el Gobierno nacional y el Gobierno departamental autonómico. c) Compensación fiscal seccional: entendida como la asignación de recursos departamentales con equidad y solidaridad, en favor de secciones de provincia. d) Sostenibilidad: entendida como la capacidad de garantizar la continuidad y fortalecimiento de los recursos fiscales autónomos departamentales. e) Economía: entendida como la optimización en el uso y manejo de los recursos departamentales. f) Independencia: en la administración de los recursos fiscales.	nacional establece para el Estado. (Art. 41)
--	--	--	--	---

Legislación tributaria				
Son atribuciones del Presidente de la República: 7º. Presentar al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los presupuestos nacional y departamentales para la siguiente gestión financiera y proponer, durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente ... 9º. Velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos, y denunciar ante el Senado los que sean contrarios a la Constitución y a las leyes (Art. 96)	Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional; ... Impuestos y tributos ... (Art. 299) Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción: ... Crear ... Tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional. (Art. 303) Los territorios indígenas originario-campesinos asumirán las competencias de los municipios ... (Art. 305) Sólo podrán establecerse tributos por ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 323, II)	El gobierno departamental ... tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre ... 31. Tributos de carácter departamental (Art. 6) La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: d. Establecer tributos, a través de Ley ... (Art. 20) El Gobernador ... tiene las siguientes atribuciones: j. Reglamentar los impuestos propios del departamento y los que sean asignados mediante Ley de la República (Art. 29) Son rentas del departamento: ... a. Los impuestos nacionales cedidos ... por el Gobierno nacional y recargos sobre dichos impuestos. i. Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental. n. Impuesto Complementario a la Minería. (Art. 122) El departamento, para atender necesidades	Competencias exclusivas del gobierno departamental Autónomo. 5. Administrar sus bienes y rentas. 27. Tributos departamentales. (Art. 39) Atribuciones del Parlamento departamental. Serán atribuciones exclusivas y privativas del Parlamento departamental: g. Establecer tributos, tasas y sobretasas... (Art. 77). 4. Tributos, tasas, sobretasas y patentes aprobados por dos tercios de votos del Parlamento departamental. (Art. 43). Rentas departamentales. Son ingresos del Gobierno departamental autónomo los siguientes: 5. Impuestos, tasas y patentes departamentales aprobados por el Parlamento departamental en el marco de sus competencias. 11. Sobre tasas para financiar las materias y competencias departamentales. 12. Impuestos cedidos por el Gobierno nacional. (Art. 46)	Las atribuciones legislativas de la Asamblea Departamental están referidas a: 7. Legislar sobre los impuestos propios del departamento, y reglamentar los que le sean asignados por ley (Art. 24) La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 7.- Los impuestos departamentales, tasas y contribuciones especiales; aprobados por la ALD. 8.- Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado. 9.- Los descuentos sobre los impuestos estatales. (Art. 44)

		presupuestarias concretas o encargar ciertas actividades, podrá crear contribuciones especiales que deberán ser aprobadas por la Asamblea Legislativa Departamental ... (Art. 124 l)
		I. ... La Asamblea Legislativa Departamental ... podrá establecer tributos, aranceles, tasas y recargos a los tributos nacionales recaudados y/o cedidos (Art. 135 l)
		I. Con el fin de atraer a la jurisdicción territorial del departamento ... las inversiones y emprendimientos necesarios, el Gobernador, con autorización expresa de la Asamblea Legislativa Departamental, podrá establecer incentivos tributarios ... II. Estos incentivos están limitados a los impuestos departamentales y los recargos sobre los impuestos nacionales que benefician al departamento. III. Para hacer más efectiva esta política de incentivos tributarios, los mismos se coordinarán con los gobiernos municipales beneficiarios (Art. 137).

Administración tributaria				
III. Los recursos departamentales, municipales, judiciales y universitarios, recaudados por oficinas dependientes del Tesoro Nacional, no serán centralizados en dicho Tesoro. (Art. 146)	Son competencias privativas indelegables del Estado plurinacional: ... Hacienda del Estado. (Art. 299) Son competencias de los municipios autónomos, en su jurisdicción: ... Administración del registro de catastro de bienes inmuebles urbanos ... Administración del registro de la propiedad de automóviles ... administrar tributos propios de acuerdo a la legislación del Estado Plurinacional. (Art. 303) Los territorios indígenas originario-campesinos asumirán las competencias de los municipios ... (Art. 305).	Todos los ingresos de los rentas del departamento ... serán concentrados en el Tesoro Departamental que bajo el principio de caja única se encargará de su administración y movimiento en el marco de lo determinado en el correspondiente Presupuesto Departamental. (Art. 123) Todos los recursos económicos del departamento ... deben ser depositados en cuentas fiscales habilitadas en entidades del sistema financiero, previamente autorizadas por el Tesoro Departamental (Art. 125) Estos tributos, los cedidos por el Gobierno nacional y los recaudados para el Gobierno nacional, serán recaudados por la Agencia Tributaria Departamental (Art. 135 II). I. Se crea la Agencia Tributaria Departamental ... para la recaudación de los tributos, tasas y aranceles del departamento. ... III. Son atribuciones de la Agencia Tributaria Departamental: a. Recaudar los impuestos departamentales, los recargos de los impuestos nacionales, los impuestos nacionales	Competencias exclusivas del Gobierno departamental autónomo. 5. Administrar sus bienes y rentas. 27. Tributos departamentales. (Art. 39) El Gobernador del Departamento Autónomo de Tarija tiene las siguientes atribuciones: h) Administrar las rentas departamentales y decretar su inversión (Art. 82). Administración Tributaria. 1. El cobro, administración y fiscalización de los impuestos nacionales y departamentales se realizará en el Departamento Autónomo de Tarija, a través de la entidad tributaria departamental, la que cumplirá sus funciones de forma concurrente con el organismo de administración de los impuestos nacionales. 3. La entidad tributaria departamental retendrá el monto correspondiente a la coparticipación de impuestos nacionales que le corresponda al Gobierno Departamental Autónomo y depositará el saldo en la cuenta fiscal del Tesoro General de la Nación, de manera automática y diaria en el marco de las disposiciones legales vigentes. (Art. 52) Autonomía económica y financiera departamental. Para garantizar el cumplimiento de las competencias	La gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus tributos propios, los cedidos y las formas de cooperación, en estas materias, en relación a los impuestos del Estado, serán legislados y normados por la Asamblea Departamental. (Art. 45)

					Legislación y administración de tasas y patentes
distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado. La distribución porcentual de los beneficios será sancionada por la ley. (Art. 355) Los departamentos productores de hidrocarburos percibirán una regalia del once por ciento de su producción departamental fiscalizada de hidrocarburos. De igual forma, los departamentos no productores de hidrocarburos y el Tesoro General del Estado obtendrán una participación en los porcentajes, que serán fijados mediante una ley especial. (Art. 368)	de las regalías provenientes de la explotación minera, así como de los impuestos ... que gravan la actividad (Art. 118 II) Son rentas del departamento ...: e. Las regalías departamentales provenientes de la explotación de los recursos naturales ... (Art. 122)	Rentas Departamentales. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 1. Regalías departamentales generadas por las explotaciones de recursos naturales renovables y no renovables (Art. 45)			
La aprobación y recaudación de tasas y patentes para la gestión de servicios públicos de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán regulados por ley. (Art. 323, III)	Son rentas del Departamento ...: f. Las patentes forestales; l...tasas y contribuciones aprobados por la Asamblea Legislativa Departamental. (Art. 122)	Rentas departamentales. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 5. Impuestos, tasas y patentes departamentales aprobados por el Parlamento Departamental en el marco de sus competencias. (Art. 46) Atribuciones del Parlamento Departamental. Serán atribuciones exclusivas del Parlamento Departamental: g) Establecer tributos, tasas y sobretasas... (Art. 77)			
Son atribuciones de esta Cámara (Senado): 4°. Aprobar las ordenanzas municipales relativas a tasas y patentes. (Art. 66) l... Los gobiernos municipales no podrán establecer tributos que no sean tasas o patentes cuya creación requiera aprobación previa de la Cámara de Senadores, basada en un dictamen técnico del Poder Ejecutivo. (Art. 201)					

Legislación y administración de ingresos propios	Régimen de transferencias interterritoriales
Son atribuciones del Poder Legislativo: ... 7º. Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público. (Art. 59) Son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos, y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes, de acuerdo con la ley. (Art. 340)	La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 2.- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás derechos privados, legados, donaciones y subvenciones. 12.- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia. 14. Recursos de la cooperación internacional 15.- Cualquier otro tipo de ingresos que establezca la Ley, el presente Estatuto o la Asamblea Departamental. (Art. 44)
El gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz tiene competencia para ejercer la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, sobre ... 3. Administración de bienes y rentas... 32. Fondos fiduciarios departamentales ... (Art. 6) La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: h. Autorizar al Gobernador la ... enajenación de bienes ... (Art. 20) Son rentas del departamento: ... k. Rendimientos e ingresos provenientes de la administración del patrimonio propio. l. Donaciones y legados. m. Recursos de la cooperación internacional. o. Otros ingresos creados o por crearse (Art. 122)	Rentas departamentales. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 14. Ingresos de capital, bonos, títulos, fideicomisos y activos físicos y financieros en general, así como sus rendimientos. 16. Donaciones y otras transferencias de recursos de cooperación nacional e internacional. (Art. 46) ...El Gobierno Departamental de Tarija gozará de autonomía económica y financiera, sobre los recursos generados por las rentas departamentales, bienes de dominio público y sobre el patrimonio departamental.
Las transferencias financieras a las entidades territoriales autónomas y descentralizadas serán proporcionales a las competencias de las que sean responsables, a la población, grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza, densidad demográfica y	La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 1.- Las asignaciones que consigne anualmente el Presupuesto General de la Nación. 5.- El porcentaje establecido por Ley de la República, de la recaudación efectiva del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), y del Impuesto Los rentas departamentales son aquellos ingresos generados por la actividad económica general y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgados por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno departamental La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: t. Establecer una adecuada distribución de los recursos departamentales para las provincias (Art. 20) Son rentas del departamento: ... b. La coparticipación

pasivos históricos en cada jurisdicción, con equilibrio fiscal, equidad social y regional de acuerdo con la ley (Art. 341) Territorios indígenas originario campesinos: ... Los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias serán establecidos mediante ley y serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional. (Art. 305)	de recursos de la Renta Nacional ... c. Las transferencias de recursos del ... TGN para la administración de las competencias transferidas ... g. La participación en los ingresos generados por el ... IDH h. La participación en los ingresos generados por el ... IEHD. j. Recursos del Fondo de Compensación para programas de inversión pública. (Art. 122) l. Las regalías que recibe el departamento por concepto de la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables se distribuirán de la siguiente manera: a. 50% a las provincias productoras donde se originan las regalías. b. 40% a las provincias no productoras. c. 10% a los pueblos indígenas oriundos del departamento a electores en sus correspondientes ... TCO II. Estos recursos deben financiar proyectos de inversión pública concurrentes con los gobiernos municipales de cada una de las provincias ... (Art. 131).	Autónomo los siguientes: 2. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Especial a los Hidrocarburos. 3. Coparticipación en las recaudaciones provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). 7. Transferencias corrientes del Gobierno nacional a favor de la Autonomía Departamental. 8. Transferencias de recursos otorgados por el nivel nacional para la administración de los servicios de salud, educación y asistencia social. 9. Transferencias extraordinarias del Gobierno nacional. 13. Fondo de Compensación Departamental si correspondiere. (Art. 46). La alícuota del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial de Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) no podrá ser menor a la establecida en la ley de Hidrocarburos vigente en el momento de aprobación del presente estatuto. (Art. 48) Autónomo de Tarifa coparticipación de la recaudación de los siguientes impuestos nacionales, respetando la coparticipación que les corresponde a los gobiernos municipales y universidades públicas: 1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 2. Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)	Especial de Hidrocarburos (IEH) y sus derivados. 6.- Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación. 10.- Las asignaciones y subvenciones a cargo del presupuesto General del Estado. 13.- Los recursos provenientes del Fondo Solidario Autonómico (FOSAD). (Art. 44) Los recursos económicos de la hacienda departamental serán distribuidos de acuerdo a los principios de gradualidad, subsidiariedad, solidaridad, población, territorio e índices de pobreza entre las provincias, los municipios, las tierras comunales de origen y comunidades campesinas de todo el departamento, de acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental. (Art. 46) A efectos de corregir los desequilibrios económicos entre los departamentos y en ejercicio del principio de solidaridad, el Régimen Económico del Departamento Autónomo del Beni, el Ejecutivo Departamental gestionará y consolidará con los departamentos desarrollados la creación de un Fondo Solidario por las Autonomías Departamentales, con los recursos económicos de los Departamentos Autónomos más desarrollados de acuerdo a reglamentación especial. (Art. 48)
--	---	--	---

			3. Impuesto a las Utilidades de las Empresas. 4. Impuestos a las Transacciones (IT). 5. Impuesto al Consumo Específico (ICE). 6. Impuesto a la Transferencia Gratuita de Bienes (ITGB). 7. Impuesto a las Salidas al Exterior (ISE). 8. Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). 9. Gravamen Aduanero (GA). ii. El porcentaje de coparticipación de los impuestos nacionales será determinado de manera concertada entre el Congreso y el Gobierno nacional, con el Gobierno Departamental Autónomo. iii. Con la finalidad de incrementar la recaudación del gravamen aduanero en el Departamento Autónomo de Tarija, se decide la coparticipación del mismo en un 50% a favor del desarrollo de los municipios de frontera. (art. 48) Participación. El gobierno Autónomo Departamental respeta la participación en los ingresos por concepto de regalías e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) actualmente existente a favor de las provincias productoras de hidrocarburos, en el marco de las leyes vigentes; y reconocerá el derecho a la participación de otras provincias productoras y secciones. El Gobierno Autónomo Departamental aprobará la reglamentación correspondiente.		
--	--	--	--	--	--

			diente. (Art. 44) La autonomía departamental dispondrá de los recursos fiscales provenientes de regalías mineras, forestales y otros ingresos tributarios Transferencias. 2. Las transferencias intergubernamentales que otorgue el Gobierno Departamental Autónomo a las secciones de provincia serán asignadas en el marco del presupuesto departamental. 3. Las transferencias intergubernamentales que otorgue el Gobierno Departamental Autónomo a los gobiernos municipales y/o autonomías indígenas serán realizadas en el marco de la inversión concurrente. (art. 54) Fondo de Compensación Departamental. Se constituye el Fondo de Compensación Departamental para reducir los desequilibrios sociales y territoriales internos, de acuerdo a la reglamentación que será aprobada por el Gobierno departamental, garantizando la inviolabilidad de éstos recursos por otros órganos de gobierno.			
--	--	--	---	--	--	--

Régimen de endeudamiento				
La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes es inviolable. (Art. 150)	Son competencias privativas in delegables del Estado plurinacional: ... Deuda interna y externa ... (Art. 299)	La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 322)	La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: f. Aprobar ... las emisiones de deuda ... h. Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos ... y celebración de contratos que comprometan las rentas departamentales (Art. 20)	La Hacienda del Régimen Autónomo del Departamento del Beni se constituye por: 11.- La emisión de deuda y el recurso al crédito. (Art. 44)
	La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional. (Art. 322)	No prescribirán las deudas y los daños económicos causados al Estado. (Art. 324)	La Asamblea Legislativa Departamental tiene las siguientes atribuciones: f. Aprobar ... las emisiones de deuda ... h. Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos ... y celebración de contratos que comprometan las rentas departamentales (Art. 20)	Las políticas fiscales autonómicas se regirán por: 2. La deuda pública será aprobada en el Parlamento Departamental y se administrará de acuerdo a las normas nacionales. 7. Las deudas de terceros, públicos o privado con el Gobierno Autónomo Departamental, así como los daños económicos causados al mismo no prescriben. (Art. 43)
			Son rentas del departamento ...: d. Los empréstitos provenientes del endeudamiento en el marco de los límites establecidos. (Art. 122)	Los recursos departamentales son aquellos ingresos generados por la actividad económica general y departamental, por la explotación y producción de recursos renovables y no renovables, prestación de bienes y servicios y transferencias otorgadas por cualquier otro nivel de la estructura del sector público. Son ingresos del Gobierno Departamental Autónomo los siguientes: 15. Recursos de crédito (Art. 46)
			La distribución de recursos señalada se realizará después de descontar del total de los regalios departamentales ... el pago de los compromisos de deuda contraídos por el Ejecutivo Departamental... (Art. 131 III).	Serán atribuciones exclusivas y privativas del Parlamento Departamental: j) Autorizar al Gobernador la negociación de empréstitos, la creación de fondos fiduciarios y la realización de contratos y convenios que comprometan las rentas departamentales. (art. 77)
			Todo operación del departamento que suponga endeudamiento frente a terceros... debe ser autorizada de manera expresa por la Asamblea Legislativa Departamental a solicitud fundamentada del Gobernador. II... se creará una unidad especializada ... III: Una ley ... departamental regulará los alcances y procedimientos ...	Endeudamiento departamental. El Gobierno departamental podrá contraer endeudamiento.

		Relaciones intergubernamentales	
IV: ... se determinan los siguientes coeficientes como límite de capacidad de endeudamiento del mismo: a. El stock total no puede ser superior al 250% de los ingresos corrientes ... en los dos últimos gestiones... b. Los pagos por concepto de amortización de intereses y capital ... no pueden ser superiores al 30% de los ingresos corrientes ... De las dos últimas gestiones (Art. 134)		miento sólo con autorización del órgano legislativo y opinión favorable del Ejecutivo departamental. La opinión favorable deberá ser compatible con los límites de endeudamiento establecidos por ley. Los límites de endeudamiento, conceptualmente, incluyen a la deuda flotante, al flujo y stock de la deuda externa e interna, que incluye amortizaciones intereses y comisiones.	Además de las competencias que le asignan la Constitución y las leyes a los municipios, el Régimen Autónomo del Departamento del Beni apoyará y profundizará la autonomía municipal delegándole las funciones y competencias, en aquellas materias en que los municipios puedan asumirlos, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. Estas competencias prevén en cada caso la correspondiente transferencia de los recursos económicos, así como la forma de control del Gobierno departamental. (Art. 55 II)
La autonomía provincial consiste ... en el ejercicio de las competencias de planificación, ejecución y administración de recursos económico-financieros para inversión pública, que le deberán ser asignados por la Asamblea Legislativa Departamental ... (Art. 159)	NA	Las políticas fiscales autonómicas se regirán por: todo proyecto de inversión de una provincia, de inversión concurrente con gobiernos municipales y autonomías indígenas debe estar inserto en el Plan de Desarrollo Departamental y debe responder a las políticas departamentales. Son atribuciones de cada uno de los Ejecutivos Seccionales de Desarrollo, las siguientes: 3. Elaborar la programación de operaciones y el presupuesto anual de gestión de la sección de provincia y ejecutar la misma. 4. Promover el desarrollo humano, económico y productivo de la sección de provincia en el marco del Plan de Desarrollo Departamental. 5. Elaborar el proyecto del Plan de Desarrollo de la Sección Provincial en el marco del Plan de Desarrollo Departamental.	Además de las competencias que le asignan la Constitución y las leyes a los municipios, el Régimen Autónomo del Departamento del Beni apoyará y profundizará la autonomía municipal delegándole las funciones y competencias, en aquellas materias en que los municipios puedan asumirlos, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. Estas competencias prevén en cada caso la correspondiente transferencia de los recursos económicos, así como la forma de control del Gobierno departamental. (Art. 55 II)
Los Consejos de Participación Provincial tendrán atribuciones de planificación, fiscalización y ejecución en la asignación de recursos (Art. 160 II).			
El Departamento ... impulsará el fortalecimiento de la autonomía municipal, a través de la delegación de las competencias y recursos que puedan ser asumidos			

		por los gobiernos municipales ... (Art. 165 III). El Departamento respeta a los gobiernos municipales ... en el ejercicio de su autonomía... sobre las diferentes materias de su competencia: ... 25. Aprobar las directrices para administrar su hacienda municipal y dictar ordenanzas municipales de ingresos tributarios y no tributarios y contribuciones municipales, para su vigencia y aplicación, no necesitan la aprobación de otro órgano del Estado Nacional (Art. 167).	y remitirlo para su aprobación a la Asamblea Provincial para su posterior inclusión al Plan de Desarrollo Departamental. 6. Administrar los recursos y bienes asignados a la sección de provincia en el marco del presupuesto provincial, departamental y de las normas vigentes. 7. Elaborar y suscribir los contratos para la ejecución de obras y proyectos y la provisión de bienes y servicios en el marco de sus atribuciones, previa autorización de la Asamblea Provincial, bajo su plena responsabilidad ante la ley. 15. Coordinar con los actores sociales públicos y privados las acciones de desarrollo de la sección de provincia, promoviendo el nuevo modelo de gestión democrática. (Art. 100) Transferencia directa de recursos. La Gobernación realizará transferencia directa de recursos a cada una de las secciones provinciales en el marco de la programación de operaciones anual y el presupuesto aprobado por el Parlamento Departamental. (Art. 102) Derecho a la autonomía indígena. ...se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas Guaraní, Wenhayek y Tapieta... La Autonomía indígena consiste en la facultad de...a recibir competencias, a recibir y administrar los recursos económico-financieros que le sean transferidos... (Art. 103).	
--	--	---	---	--

Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social y territorial en Bolivia

*Iván Finot
Marco Zapata*

Resumen

Entre los bienes públicos que proveen los gobiernos subnacionales se debería diferenciar entre “bienes sociales” -como educación escolar y servicios de salud- y “bienes territoriales” -como servicios de infraestructura básica- ya que los criterios de equidad son diferentes: mientras en el primer caso se debería garantizar un mismo nivel mínimo a todos los habitantes del país, independientemente de su lugar de residencia, en el segundo se debería garantizar que a igual esfuerzo fiscal local -medido éste en función de los niveles de ingreso de los ciudadanos de cada localidad- corresponda un igual nivel de provisión.

En el presente trabajo se estima, para cada municipio, los niveles efectivos de provisión de educación por estudiante y de servicios de salud por paciente potencial, y de “bienes territoriales municipales” que perciben sus habitantes por cada 0.1 % de consumo que aportan a su municipio, cuantificando los efectos negativos, en términos de equidad, de los actuales sistemas de transferencias. La instauración de gobiernos autónomos departamentales representa una oportunidad excepcional para modificar dichos sistemas a fin de que contribuyan efectivamente a la equidad.