

Autonomías departamentales:
descentralización fiscal financiera

Lic. Mario Galindo, Consultor Principal
Comisión de Autonomía del Comité Pro Santa Cruz

Índice

1. Conceptos

- 1.1 La descentralización fiscal financiera.
- 1.2 El federalismo fiscal.
- 1.3 Equilibrios macroeconómicos departamentales. El equilibrio fiscal entre los costos de las competencias y los ingresos fiscales de las Autonomías Departamentales.

2. Competencias

3. Ingresos y Gastos Departamentales

- 3.1 Clasificación económica de los recursos
 - 3.1.1 Aspectos conceptuales
 - 3.1.2 Comportamiento de los ingresos
 - Ingresos corrientes
 - Ingresos de capital
 - Fuentes financieras
- 3.2 Clasificación económica del gasto en prefecturas de departamento
 - 3.2.1 Aspectos conceptuales
 - 3.2.2 Evolución del gasto
 - Gasto corriente
 - Gastos de capital
 - Aplicaciones financieras
- 3.3 Balance de ingresos y gastos de las Prefecturas
- 3.4 Gastos de las Prefecturas comparados con las recaudaciones tributarias departamentales

4. Ensayo de estructura del gobierno departamental autónomo

5. Propuesta fiscal financiera de las autonomías departamentales

6. Conclusiones

- 6.1 Algunos aspectos de las autonomías departamentales
- 6.2 La descentralización fiscal financiera en el marco de las autonomías departamentales

1. Conceptos

1.1. La Descentralización fiscal financiera

La descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa que implica la transferencia (no la desconcentración) de competencias y *recursos* de un nivel de gobierno central a niveles subnacionales o territoriales menores.

Por tanto, la descentralización fiscal financiera no es otra cosa que la transferencia de la administración y decisión sobre los recursos fiscales y financieros involucrados en un proceso de descentralización administrativa, con el fin de que las administraciones subnacionales o territoriales dispongan de los recursos económicos suficientes y oportunos para el desempeño de las competencias que les han sido transferidas¹. Sin embargo, la gran diferencia cualitativa está en que en una descentralización política, la descentralización fiscal financiera que le corresponde incluye la definición de normas y políticas de orden fiscal financiero. Esto es clave a la hora de tomar decisiones de inversión en un Departamento, en la forma cómo las mismas se pueden financiar o programar.

El *teorema de Oates* ratifica lo señalado cuando plantea que para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de producto Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones. Este teorema parte del supuesto que las preferencias de las distintas comunidades –al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto, si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos.

A partir de ello, se plantean dos modelos:

- El Agente Principal (*principal agent model*): donde el gobierno central es el agente principal y toma las principales decisiones y acciones sobre los gastos y competencias de los niveles subnacionales. Este modelo se basa en transferencias intergubernamentales, que es el mecanismo básico que se usa en Bolivia.
- El escogimiento fiscal (*local fiscal choice model*): donde son los gobiernos locales los que toman las decisiones de ingresos, gastos y competencias, de manera predominante. Hacia ello iba la participación popular y no llegó.

¹. Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 8 y ss.

Sin embargo, existen más modalidades para transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos a los niveles subnacionales:

- Descentralizar ambos agregados, es decir, ingresos y gastos públicos, dejando al nivel subnacional que decida libremente sobre el monto, la calidad del gasto público y los ingresos que recaudará. Cada jurisdicción lo hace en libre competencia con otras jurisdicciones. El grado de descentralización fiscal está en el hecho de que el gobierno central agote o no las bases tributarias y el suministro de servicios públicos, dejando cierto, poco o ningún margen al nivel subnacional para planificar sus propias actividades.
- Ligando el dinamismo del proceso para el manejo de efectos no deseados, fijando límites y dejando que la libertad de los niveles subnacionales discurra entre esos límites. Esto es que los niveles subnacionales gasten sólo en las competencias de su atribución; y, en materia de ingresos, sólo recauden y de la manera como se establezca por norma nacional, en los tributos que son de su ámbito o competencia.
- Otro modelo que defiende el esquema centralista de la gestión pública, busca la mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, con mayor restricción a las atribuciones en ambas materias.
- El modelo de restricción de la competencia fiscal en el nivel subnacional, mediante disposiciones que hagan obligatoria la prestación de determinados servicios, o inclusive entregando al gobierno central facultades para decidir sobre la cantidad y calidad de los servicios delegados en el nivel inferior en lo referente a aspectos administrativos y técnicos de su prestación.
- Finalmente, la independencia fiscal de un gobierno subnacional puede ser nula, si es que depende enteramente de las transferencias intergubernamentales².

Ninguno de los modelos mencionados funciona en puridad, siempre se combinan, pero en Bolivia, la descentralización del gasto avanzó y mientras la del ingreso es mínima. Aparentemente el problema en Bolivia es el modelo, que es de desconcentración antes que de descentralización; por lo que se puede decir que el último modelo, consistente en la dependencia casi absoluta de las transferencias intergubernamentales, es el más aproximado a nuestra realidad, sin embargo, no se puede afirmar que hay una descentralización fiscal nula por la existencia de regalías y otros ingresos propios, aunque no para todos los Departamentos (como en el caso de las regalías). Adicionalmente, en materia de gasto, el gobierno central, a través de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, ha decidido la calidad y cantidad de gasto público que se realizará con estas transferencias intergubernamentales, mientras las inversiones subnacionales dependen del volumen de recursos de regalías e ingresos propios que se tienen. Las inversiones, además deben pasar por otros niveles centralistas que son: el

² Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 9 y ss.

Congreso en la aprobación anual de la Ley Financiera o del Presupuesto General de la Nación y la previa aprobación del Ministerio de Hacienda, con lo que la calidad y cantidad de la inversión pública departamental también depende del gobierno central.

La medición del grado de descentralización fiscal es el índice de independencia fiscal, que es el resultado de la combinación de mediciones del gasto público y del financiamiento, refiriéndose a la participación de los gobiernos subnacionales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal)³. Además, se debe tomar en cuenta consideraciones de orden administrativo, legal, político, etc., si se quiere tener una idea cabal del grado de independencia fiscal.

En el nivel de gasto, se puede medir la independencia fiscal en función a la categorización de funciones en voluntarias, obligatorias o delegadas. Las voluntarias son las asumidas autónomamente por el nivel subnacional; las obligatorias, las definidas en una Ley nacional que establece las competencias para el nivel subnacional y; las delegadas, las que el nivel central encarga a nivel subnacional bajo las normas, políticas y supervisión del primero. En materia de ingresos, los impuestos, tarifas, tasas, regalías, cargos a usuarios, transferencias netas recibidas y los créditos, se percibirán como autónomos en función de si el gobierno subnacional tiene facultades legislativas, administrativas y de utilización en función de su presupuesto de ingresos propios.

Normalmente, en el caso de los ingresos, el nivel central decide sobre base tributaria, las tasas impositivas, la proporción de los impuestos o sistema de coparticipación, las sobretasas (si las hubiera) y la administración tributaria. De la misma manera, en los ingresos no tributarios, tendrá que haber una norma nacional expresa para que el nivel subnacional los establezca, definiendo los mismos. En el caso del crédito, sus límites, garantías y modalidades, así como su normativa, administración y control, es enteramente centralizada en casi todos los modelos, por la restricción del déficit fiscal y del nivel de endeudamiento público de una Nación.

Existen dos indicadores de independencia fiscal, el vertical y el horizontal. El coeficiente de equilibrio vertical (v) es:

$$V = 1 - \left(\frac{aT_o + bT_s + cR + dG_o + eG_c + fB}{E} \right)$$

donde:

E = Gastos del gobierno subnacional

T_o = Ingresos tributarios procedentes de impuestos decretados por el gobierno subnacional

T_s = Ingresos tributarios del gobierno subnacional obtenidos de la repartición de impuestos (coparticipación tributaria)

R = Recaudación no tributaria del gobierno subnacional.

³ Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 13.

G_0 = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado
 G_c = Transferencias condicionadas recibidas del gobierno central
 B = Empréstitos netos del gobierno subnacional

Los valores a, b, c, d, e, y f corresponden a ponderaciones de cada uno de los factores componentes del coeficiente. Cuanto mayor sea la influencia del gobierno subnacional tanto menor será la ponderación o viceversa. Por ejemplo $a = 0$ significa que el gobierno subnacional es autónomo en la fijación de sus ingresos tributarios. Luego V puede variar entre 0 y 1. Cuando es cercano a 1 indica plena autonomía de los gobiernos subnacionales.

Por la dificultad de la estimación, ya que no se puede definir con exactitud si el nivel subnacional decide todo o qué parte de las normas administrativas, políticas y fiscales de los ingresos; el mismo Hunter las simplificó en tres fórmulas. La primera, supone que los ingresos tributarios y no tributarios están plenamente fiscalizados por el nivel subnacional, tomando sólo G_0 , G_c y B de la fórmula anterior; la segunda, supone que el gobierno central tiene el control de las transferencias y los préstamos, tomando sólo G_0 , G_c y B sin las ponderaciones previas a cada factor y; la tercera, supone que el gobierno central fiscaliza sólo transferencias condicionadas y préstamos, tomando sólo G_0 y B sin ponderaciones⁴.

La descentralización fiscal financiera identifica los siguientes beneficios:

- Servicios públicos limitados a determinadas subregiones.
- Gastos e ingresos públicos para el mantenimiento de esas competencias a niveles de calidad y cantidad predeterminados.
- Los problemas de distribución de recursos a niveles interregionales o regionales-locales se resuelven con facilidad determinando competencias.
- La demanda de bienes y servicios públicos difiere de una región a otra y esta descentralización los identifica claramente.
- Aun si fueran demandas similares, existe mayor cercanía al consumidor.
- La equivalencia entre gastos públicos e impuestos recaudados implica una equivalencia personal.
- La administración descentralizada es más eficiente.
- La lucha política a nivel subnacional causa menor daño en la provisión de bienes y servicios públicos.

⁴ Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Pág. 15 y ss.

- La diversidad regional permite libertad de elección y movilidad de los consumidores.
- La autonomía regional y local lleva a competir por factores de producción.
- La política descentralizada contribuye en la hacienda pública a mejorar la democracia.
- La libre determinación es ya un beneficio en sí, aunque no se reconocieran los anteriores beneficios.
- Las economías de reaglomeración conllevan a revertir las ventajas de las economías de escala en la provisión de algunos bienes y servicios públicos, lo que se traduce en un poder compensatorio: teoría del *second best*.

La descentralización fiscal financiera ha identificado los siguientes problemas:

- Asignación, por que implica la provisión de bienes y servicios públicos en una región o territorio concreto.
- Las externalidades interjurisdiccionales, ya que crea desigualdades en la calidad y cantidad de la provisión de bienes y servicios públicos en función de capacidades económicas, recaudadoras, de pago por los bienes y servicios públicos, etc.
- Existe un efecto de deshecho en empleo e ingreso fuera de las jurisdicciones autónomas.
- Hay riesgo de clientelismo político, corrupción y otras distorsiones, si no hay sistemas adecuados de control gubernamental y social.
- El financiamiento crediticio, si es asumido por las jurisdicciones autónomas, lleva, una vez descontado por el Banco Central, a un aumento de la oferta monetaria, tasa de inflación y desplazamiento de inversiones privadas.
- Existe la tentación de las jurisdicciones autónomas de exportar impuestos: transferir parte de su carga tributaria a personas que están fuera de su jurisdicción por efecto de las transferencias intergubernamentales.
- Existe una tendencia a incrementar la migración a jurisdicciones ricas y, por el modelo de Tiebout, donde los bienes públicos nacionales se aceptan en su entrega de acuerdo al proceso político, los regionales o locales se someten a reglas de mercado. Por ello, la gente opta por ir a vivir a regiones ricas, para vender su fuerza de trabajo y producto, lo que lleva a que las personas ricas vivan aisladas por cordones fiscales (impuestos más altos, por ejemplo). Ello puede generar ghettos de personas pobres o cordones de miseria, que es la otra cara de la moneda. Para evitar este fenómeno, denominado *New York City*

Effect, se formulan políticas de protección contra la ruina económica personal. Hay quienes consideran que las comunidades ofrecen menor seguridad que la que convendría asignar.

- La función distributiva no debiera descentralizarse para compensar desigualdades: un costo de descentralizar.

Finalmente, existen algunos riesgos macroeconómicos. Entre los más notables está el hecho de que la descentralización fiscal implica un incremento de las transferencias intergubernamentales, ya sea por efecto redistributivo o de equilibrio y compensación, sin tener certeza de la mayor eficiencia de ese gasto público, lo que es un riesgo de incrementar el déficit fiscal. La generación de ahorros y déficit en los gobiernos subnacionales lleva a mayores endeudamientos en los mismos, lo que tiene impactos en el déficit fiscal. Las regalías tienen alta discrecionalidad y presión en el grado de eficiencia del gasto público subnacional, lo que debe controlarse macroeconómicamente.

Por todo ello se recomienda en la teoría de la descentralización fiscal financiera:

- Especificación de las funciones y competencias a transferirse.
- Delimitación exacta de jurisdicciones.
- Delimitación entre plena autonomía en materia de gastos y autonomía de las funciones.
- Sistema de financiamiento descentralizado, con normas generales bien definidas.
- Adecuación y fortalecimiento de las finanzas subnacionales.
- Elección de un régimen tributario adecuado que implique separación de impuestos por nivel de gobierno y jurisdicción; repartición de impuestos por jurisdicción; imposición de sobretasas definidas y; un sistema mixto en materia de patrimonio, inmuebles y gravámenes secundarios.
- Nivelación de las diferencias en materia de ingresos inter-locales e interregionales mediante el uso de las transferencias.
- Internalización de las externalidades inevitables.
- Transparencia de las interacciones normativas y mantenimiento de la responsabilidad política.

- Mejoramiento de las capacidades de absorción y de gestión de los gobiernos subnacionales⁵.

Tomando en cuenta que el principal problema fiscal de Bolivia es el del déficit fiscal, se ha tomado en cuenta el modelo ARIMA que permite reproducir y proyectar el déficit del gobierno nacional, se puede focalizar el mismo en la relación entre el déficit fiscal y las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales. El modelo de transferencia y ruido es pertinente, parte de una situación donde el déficit fiscal nacional recoge el efecto de la variable de las transferencias a los gobiernos subnacionales y el efecto de todas las variables que afecten al modelo pero que están excluidas. Así:

$$\text{Déficit} = v_{(B)} \text{ Transferencias} + N$$

Donde:

$v_{(B)} = (v_0 + v_1 B_1 + v_2 B_2 + \dots)$; polinomio de rezagos o función de transferencia. Una representación finita para $v_{(B)}$ puede ser:

$$Wm_{(B)} = (w_0 + w_1 B + \dots + w_m B_m) \text{ y } S_{(B)} = (1 - S_1 B - \dots - S_r B_r)$$

Por otro lado, N_t es un proceso estocástico que captura el ruido que contamina la relación entre el déficit del gobierno nacional y las transferencias de las regiones, la contaminación se da en la medida en que la relación entre el déficit y las transferencias no es determinística.

Luego:

$$\text{Déficit} = [Wm_{(b)}/Sr_{(B)}] \text{ Transferencias} + [Oq_{(B)}/Fp_{(B)} Dd] B_t$$

Es importante señalar que los modelos de función de transferencia y ruido exigen que: i) la relación de causalidad sea exclusivamente en dirección de la variable *input*, en este caso, transferencias a los gobiernos subnacionales en (t) a la variable *output* o déficit del gobierno nacional en (t+j, j = 0,1,2,...); ii) una relación constante en el período de análisis y; iii) la respuesta de la variable déficit a variaciones de *input*, es decir, a variaciones en las transferencias del gobierno nacional, pueda ser aproximada en forma lineal⁶. Con ello se tiene el modelo de medición del impacto de las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional a los subnacionales, en relación al déficit

⁵ Aghón, Gabriel. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: MARCO CONCEPTUAL CEPAL. Serie Fiscal. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL/GTZ No. 44. Santiago de Chile, Chile. 1993. Págs. 19 a 41.

⁶ Von Mentzingen, Franz Freiherr. DESCENTRALIZACIÓN EN ALEMANIA. En Santos, Juan Manuel. CAPACIDAD DESCENTRALIZADA PARA GOBERNAR UNA EXIGENCIA GLOBAL En "Descentralización en Colombia". CIDER. Colombia. 1999. Pág. 141 y ss. Ver también Wiesner, Eduardo. TRANSFERENCIAS, INCENTIVO Y LA ENDOGENIDAD DEL GASTO TERRITORIAL. Seminario Internacional sobre el federalismo fiscal. SHCP, CEPAL, ILPES, Cancún, México. May 2000. Rondinelli, Dennis A. MÉTODO APLICADO DE ANÁLISIS REGIONAL. La dimensión espacial de la política regional. Gobernación de Antioquia y Banco Central Hipotecario. Colombia. 1988. Primera Edición Applied Methods. Regional Analysis, World Bank, Wash. 1986.

fiscal nacional, incluso pudiendo llegarse estocásticamente a la definición de déficit fiscales subnacionales

Obviamente, el acento en Bolivia en el tema del déficit fiscal es tal, que incluso internacionalmente se justifica la descentralización como desconcentración en el tema fiscal.

La capacidad fiscal, definida como la aptitud de una jurisdicción para conseguir ingresos fiscales y financiar los gastos públicos, está directamente relacionada con la riqueza y/o el ingreso per cápita de cada localidad. Por ejemplo, dado un nivel de servicios y a igualdad de gasto, cuanto más rica sea una comunidad, menor será la carga impositiva que deberán afrontar sus residentes. Mientras que en una comunidad pobre, los residentes deberían pagar un precio más alto (en términos de impuestos) para disponer del mismo nivel de servicios. En este contexto, y en ausencia de un sistema recaudador centralizado, esta relación podría plasmarse en un distinto esfuerzo fiscal o en una distinta calidad o cantidad de servicios prestados, dando como resultando posibles situaciones de inequidad.

La necesidad fiscal medida, por ejemplo, en términos de la diferencia regional de costos en la provisión de un mismo servicio, también influye en la calidad y en la cantidad del servicio prestado. Las diferencias en la necesidad fiscal, aun con capacidad fiscal similar, sería fuente de inequidades regionales que pueden ser corregidas por medio de transferencias.

De esta manera, la adopción por parte del gobierno central de un sistema tributario centralizado y un sistema de transferencias, permite reestablecer la equidad trasladando poder adquisitivo de un nivel de gobierno a otro, así se consigue saldar diferencias en la capacidad y necesidad fiscal y, sobre todo, proporcionar un nivel mínimo de servicios (bienes) públicos básicos financiados con un esfuerzo fiscal uniforme en todas las regiones⁷.

Otro tema clave es el del esfuerzo fiscal, esto a partir de que el esquema básico de las transferencias intergubernamentales tiene como objetivo la compensación de la pobreza, y sólo en forma complementaria está orientado a estimular el esfuerzo fiscal. A ello se añade que es un lugar común que el incremento de transferencias intergubernamentales crea pereza fiscal, a pesar de que las cifras del comportamiento de los ingresos municipales, con crecimientos superiores al 20% anual, en los municipios de ciudades más importantes, al menos en aquellos territorios en condiciones de crecimiento económico, tales como los municipios de: Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Cochabamba, Sucre, Potosí, Tarija, Oruro, Trinidad, Montero, Quillacollo, e incluso El Alto con sus altos niveles de pobreza, desmienten esta aseveración.

Es innegable que un proceso de autonomización lleva a incrementar transferencias intergubernamentales, ya que al transferir competencias se transfieren recursos o fuentes de recursos. En este caso, cabe aclarar que ante la pérdida de control del nivel central sobre el manejo del gasto se debe recurrir al fortalecimiento de los mecanismos no

⁷ Rivera, Jorge. DESCENTRALIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DESARROLLO REGIONAL. Ministerio de Planeamiento y Coordinación / GTZ La Paz, 1992.

centralistas de intervención estatal en el nivel subnacional, con sistemas de co-financiamiento para canalizar recursos locales y departamentales a prioridades y metas nacionales y/o regionales definidos de manera consensuada en el marco del SISPLAN, los Diálogos Nacionales, Departamentales y Municipales, los PDM's, PDD's y PGDES, los mecanismos de control social y todo el aparato institucional que debe acompañar el proceso.

Sin embargo, en el diseño de las transferencias se pueden incorporar estímulos a la generación de recursos propios, con ventanillas en los Fondos que apalancen recursos nuevos, con programas destinados a la generación de incrementos de recursos propios y de recaudaciones, con premios a los superávits y castigos a los déficits y los desequilibrios fiscales subnacionales⁸.

En la misma línea, se puede identificar las transferencias intergubernamentales como aquellas que proviniendo del nivel central, están destinadas a los gobiernos subnacionales para atender competencias transferidas aun supervisadas por el gobierno central o no, pero con recursos que el gobierno central recauda y no ha descentralizado por razones de eficiencia, eficacia, mejor administración, mejor control, menor evasión y elusión y/o mayor cobertura.

Estas transferencias intergubernamentales también se pueden entender como subvenciones intergubernamentales, también conocidas como subvenciones categóricas o destinadas, ya que están destinadas al financiamiento de competencias o sectores, y dentro de estos, a competencias específicas. Estas subvenciones se realizan a través de un instrumento fiscal que son las transferencias, que determinan o no el uso específico de las mismas. Las transferencias pueden ser no restringidas, como es el caso de aquellas establecidas en fondos especiales para niveles subnacionales, o muy restringidas con usos específicos.

Otro es el caso de la coparticipación tributaria para los Gobiernos Municipales (pudiendo ser dirigida o no) conocida como *tax sharing*, que si bien va vía transferencia, tiene un origen impositivo o tributario.

Las transferencias o subvenciones tienen tres objetivos: corregir déficits fiscales de ingresos y gastos en los gobiernos subnacionales, asegurar el cumplimiento de objetivos nacionales y, compensar los beneficios interjurisdiccionales que resultan de los servicios proporcionados por los gobiernos subnacionales.

Las disparidades en la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales suelen ser corregidas o atenuadas con las subvenciones. Incluso cuando no hay déficits fiscales subnacionales o disparidades fiscales interjurisdiccionales, los beneficios interjurisdiccionales provenientes de programas conducidos por gobiernos

⁸ Jaramillo Pérez, Iván. EL SISTEMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. En "Diez Años de Descentralización". Resultados y Perspectivas. Fundación Friedrich Ebert de Colombia FESCOL. Pág. 64 y ss. Bogotá, Colombia. Diciembre de 1994. También en Dugas, John; Ocampo, Angélica; Orjuela, Luis Javier; Ruiz, Germán. LOS CAMINOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Universidad de Los Andes. Departamento de Ciencia Política. Colombia, febrero de 1992.

subnacionales pueden llevar a prestaciones subóptimas, lo que debe también corregirse con las subvenciones.

Mientras los beneficios interjurisdiccionales proporcionan una razón de ser económica de las tasas de contrapartida, la rendición de cuentas mejorada proporciona una razón de ser igualmente importante para la existencia de subvenciones.

Las políticas para asignar transferencias o subvenciones pueden ser⁹:

- Según fórmulas, con variables que reflejan las variaciones de necesidad y costo entre las jurisdicciones o, en menor medida, que compensan una capacidad fiscal relativamente baja de una jurisdicción o recompensan a las jurisdicciones por el esfuerzo fiscal. Las fórmulas que dan peso a los habitantes o beneficiarios de las subvenciones se llaman subvenciones de capitación. Las subvenciones de derecho a prestaciones son subvenciones según fórmulas que especifican la suma de fondos que una jurisdicción tiene derecho a recibir si somete propuestas de gastos que satisfagan los criterios del gobierno central. Las subvenciones de programas de contrapartida tienen fórmulas que exigen que la jurisdicción receptora proporcione sus propios gastos en el programa. Si las subvenciones de contrapartida son definidas, se ofrece a las jurisdicciones un subsidio por unidad hasta el límite de la subvención máxima que la jurisdicción puede recibir; más allá de esa limitación, no existen incentivos para aumentar los servicios, pero se asegura una participación mínima de la jurisdicción en los costos. Los denominados *block grants* o subvenciones en bloque son parte de esta definición. Por ejemplo, el Situado Fiscal de Colombia establecía que sólo para educación y salud se transfería sobre la base de una fórmula que era: 15% en partes iguales a todos los departamentos, 25% por el número de usuarios/beneficiarios, 35% por el número de usuarios potenciales, 15% por el esfuerzo fiscal del departamento y 10% por eficiencia administrativa; además de la exigencia de que los departamentos gasten un mínimo de 15% de la subvención en salud y un mínimo de 60% en educación.
- Otra política de asignación se basa en el reembolso del costo, que compensa ya sea parcial o totalmente a las jurisdicciones por sus costos en la prestación de servicios especificados. Estas subvenciones exigen que las jurisdicciones documenten sus gastos antes de recibir los fondos de compensación, pese a que el gobierno central puede adelantar fondos. Las subvenciones de reembolso parcial exigen que el gobierno subnacional tenga una participación en el costo de los bienes o servicios públicos, lo que lleva a que la subvención ingrese a una elegibilidad de costos para saber lo que se va a financiar desde el gobierno central.

⁹ Winkler, Donald R. THE DESIGN AND ADMINISTRATION OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS. Latin America and the Caribbean Technical Department. World Bank. Report No. 29. Washington D.C. USA. July 1993. Versión en español DISEÑO Y ADMINISTRACIÓN DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES. Documentos para la discusión del Banco Mundial 235S. Washington D.C. USA. 1995.

- Las subvenciones competitivas se usan principalmente para gastos de capital o para gastos corrientes por una sola vez. Se aplican a los proyectos que presentan los gobiernos subnacionales en función a un menú de proyectos elegibles que el gobierno central, por ejemplo en el caso de Bolivia a través de los Fondos del DUF, establece como potencialmente accesibles. Se puede aplicar aquí el criterio de montos o participaciones del gobierno subnacional, sobre la base de criterios de pobreza, población, como son los fondos HIPC II en el caso boliviano, y la política de compensación y cofinanciamiento. Se pueden también establecer cuotas de coparticipación en el financiamiento de los proyectos por parte de los gobiernos subnacionales, ya sea en forma de contrapartes o de costos administrativos o de maquinaria/equipo que aporte el gobierno subnacional.
- Finalmente, las subvenciones *ad hoc* son aquellas que el gobierno central puede otorgar a un gobierno subnacional o a un conjunto de ellos, sobre la base de criterios subjetivos. Estas subvenciones usan criterios políticos como el principal criterio de asignación. Por ejemplo, las transferencias a una Prefectura para satisfacer demandas indígenas o campesinas de mecanización del agro como resultado de protestas sociales, se aplican en esta categoría y se han usado en Bolivia recientemente. Se debe considerar su incidencia en el déficit fiscal nacional y debieran tratarse de transferencias recuperables en el tiempo¹⁰.

Las transferencias intergubernamentales también se pueden clasificar por el tipo de procedimiento administrativo que se emplea para su realización. Por ejemplo, las hay las que se incluyen en una Ley de Transferencias intergubernamentales o en el propio Estatuto de las Autonomías Departamentales. En estas normas, se especifica cuáles son las transferencias y a dónde se destinan. Otra forma es cuando las transferencias son resultado de negociaciones formales con cada gobierno subnacional, con lo que se deciden transferencias particulares para cada entidad territorial. Esta última modalidad resta discrecionalidad a la administración central, porque delimita el margen de transferencias que se pueden conceder por jurisdicción. Normalmente se realiza para el caso de proyectos de grandes dimensiones y se usa en la inversión pública ligada a los sistemas de planificación¹¹.

¹⁰ Por ejemplo, como resultado de las movilizaciones campesinas del 2000, en el altiplano paceño, se concedió a la CSUTCB la posibilidad de que el gobierno central financie cierto número de tractores, los que se asignan a los campesinos que asumen un compromiso de pago, que recupera total o parcialmente el costo de dichos tractores, y la operación se realiza a través de una entidad privada de microfinanzas rurales.

¹¹ La existencia de un Consejo de Planificación y Desarrollo COPLADES en cada gobernación de México o los Consejos Regionales de Planificación en Colombia, facilitan este mecanismo, porque son una instancia válida para negociar. En el caso boliviano, el SISPLAN, si bien tiene un ordenamiento por niveles de gobierno para conciliar los planes del PGDES, PDD y PDM, nunca se ha efectivizado debido, entre otras cosas, a la existencia de iniciativas planificadoras que se han cruzado con los procesos establecidos en el SISPLAN, como ser iniciativas en base ingresos extraordinarios (como fue el caso del Diálogo 2000 y los fondos HIPC II) o políticas propias de una gestión gubernamental (como lo es el actual Diálogo 2003 con las cadenas productivas y los pactos productivos).

Otros temas identificados son el macroeconómico¹², el de control¹³ y el institucional¹⁴, que serán desarrollados más adelante.

1.2. El federalismo fiscal

Para hablar de federalismo fiscal, se debe hablar de federalismo como sistema de organización política. El sistema federal es aquel en el cual la Constitución divide los poderes gubernamentales en central y federal, y asigna a los gobiernos o estados constituyentes funciones esenciales. Ni el nivel central ni los gobiernos estatales o estadales reciben el poder de los otros, ambos derivan de una fuente común, que es su Constitución.

Un sistema unitario de gobierno es aquel en el que la Constitución reviste al gobierno central del poder gubernamental. Este gobierno central puede delegar o transferir autoridad a unidades constituidas subnacionales, por ejemplo: Inglaterra y Francia. En Estados Unidos de Norteamérica se tiene un sistema confederado de gobierno, en el que gobiernos constituidos por una Constitución compacta crean un gobierno central federal, pero no le otorgan el poder de regular la conducta de los gobiernos constituyentes individuales. Por tanto, sobre esta base conceptual se asienta un sistema federal, ya que las Constituciones de los estados miembros consideran Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales propios, los que se agregan en una lógica de federación en un gobierno federal constituido a partir de sus gobiernos constituyentes¹⁵.

Ahora bien, el federalismo fiscal a diferencia de la descentralización fiscal financiera, responde a un esquema federal de gobierno y establece que son los gobiernos subnacionales y/o territoriales los que definen su normativa, administran y deciden sobre los ingresos y gastos fiscales, y también en materia monetaria bajo –solamente– supervisión del Banco Central. Es el caso de Argentina, donde Provincias como Jujuy o Salta tienen emisión de dinero regional, o la modalidad de Brasil de contar con Bancos de Desarrollo Regional que financian la inversión pública regional, con un manejo del crédito fiscal diferenciado por Estado.

El federalismo fiscal es aplicable también a modelos de autonomía, con restricciones en materia monetaria y crediticia, como son los casos norteamericano, alemán e incluso español. Es evidente que cuando surge el federalismo fiscal irrestricto es cuando se producen desequilibrios macroeconómicos e incluso políticos.

¹² López-Murphy, Ricardo. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA. CEPAL Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 87. Santiago de Chile. 1996. Gandenberger, Otto. COORDINATION OF MACROECONOMIC POLICY AND FISCAL DECENTRALIZATION. CEPAL Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 104. Santiago de Chile. 1998.

¹³ Spanh, Paul Bernd. COORDINATION, COOPERATION AND CONTROL WITHIN DECENTRALIZED FISCAL SYSTEMS. CEPAL Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 103. Santiago de Chile. 1998.

¹⁴ González, Edgar; Jaramillo, Iván. EL NIVEL INTERMEDIO EN EL ARREGLO INSTITUCIONAL: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO LATINOAMERICANO. CEPAL Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 86. Santiago de Chile. 1996.

¹⁵ Westphal, Joseph. FEDERALISM IN THE UNITED STATES: NATION CENTERED POWER. En A federacao em Perspectiva. Ensaio selecionados. Rio de Janeiro, Brasil. 2000. Pág. 49 y ss.

Hoy en día, el Brasil vive sobre la base de un pacto federativo, que consiste en un intrincado sistema de intercambios entre el nivel federal y el estadual, la mayoría de las veces implícito. En Argentina los pactos fiscales con las provincias llevaron a que éstas los rompieran en determinado momento por la falta de mecanismos de coordinación y concertación de políticas fiscales y públicas en las transferencias a cargo del nivel subnacional, sobre-endeudando a estos en atención al cumplimiento de ofertas electorales y demandas regionales.

Siguiendo estas experiencias y conceptos, se tiene que la disciplina fiscal parece ser la receta para un modelo de federalismo fiscal funcional, por lo que se recomienda tomar en cuenta los siguientes tópicos:

- Efectos fiscales externos específicos de la *macro performance* en el federalismo fiscal, que implica que la menor indisciplina fiscal de cualquier unidad territorial autónoma subnacional, crea desorden e indisciplina en el déficit fiscal global nacional. Esto, por tanto, debe incluir no sólo a todas las autoridades de los niveles altos y bajos (*top-down*), sino también a las de niveles locales y comunitarios (*bottom-up*), al menos en el nivel de control.
- No obstante, la experiencia observada deja bien claro que si los niveles inferiores de gobierno son libres de financiar su déficit, el gobierno federal dispondrá de muy poca flexibilidad para contrarrestar las medidas tomadas por dichos niveles, lo cual empeorará el desequilibrio macroeconómico global.
- Incentivos para la generación de déficit en un federalismo fiscal específico, lo que ya se expuso en términos de mostrar las posibilidades de evitar que los niveles subnacionales ingresen en pereza fiscal o en un fácil expediente de endeudamiento para el cumplimiento de metas o políticas públicas locales o regionales resultado de ofertas electorales o de presiones de demanda.
- Esquema de transferencias suaves (*soft transfers scheme*), que en el marco de la escuela de las expectativas racionales (*rational expectations* de Sargent y otros economistas ingleses y norteamericanos), representa pensar que los consumidores regionales o locales esperan que se les de mejor salud y educación sin costo adicional, lo que en otros términos implica una transferencia suave, que les da prerrogativas y derechos pero no obligaciones, lo que en federalismo fiscal es pecado.
- Desbalance fiscal e inducción a la distorsión en la competencia fiscal interregional, lo que en otros términos implica que el gobierno subnacional federativo no establezca los costos de sus competencias y por tanto no traslade los mismos a su financiamiento vía ingresos, lo que provoca el incumplimiento de la condición de eficiencia de Pareto porque se tienen beneficios marginales de gastos públicos negativos.

- Deficiencias en la infraestructura administrativa, que en federalismo fiscal lleva a que no se tengan condiciones de personal calificado, de marcos institucionales adecuados y a la falta de sistemas de seguimiento y monitoreo descentralizados.
- Finalmente, nos referimos a la red intrafederal, que consiste en contar con mecanismos descentralizados al interior del nivel subnacional para eventuales transferencias de recursos¹⁶. Para el caso boliviano el tema está planteado entre los que abogan por hacer desaparecer las provincias (Barrios, 2003) y los que pretenden mantenerlas (Finot, 2000).

En todo caso, queda claro que en el federalismo fiscal se debe hacer hincapié en políticas de gasto referidas a costos y a la eficiencia en los beneficios, impuestos y pagos de transferencias que reflejen los ciclos económicos, deuda pública y déficit sobre la base de la disciplina fiscal y reglas centralizadas de crédito fiscal, pasivos contingentes controlados desde el nivel central y descentralizados, tasas de interés centralizadas bajo el sistema regulatorio desconcentrado y eventualmente coordinado, ciclos económicos regionales como referente de la política económica y fiscal federalizada, precios relativos de los bienes y servicios públicos descentralizados sobre la base de costos y criterios de eficiencia y eficacia.

Para ello se propone, bases tributarias cíclicas, transferencias intergubernamentales condicionadas en base a indicadores de crecimiento y de eficiencia, control del endeudamiento y reglas para el mismo, prohibición de endeudarse con el sistema financiero por parte de los gobiernos subnacionales por razones de balance y disciplina fiscal y de control del crédito fiscal, programas financieros plurianuales ligados a objetivos y resultados, transferencias intergubernamentales ligadas al déficit fiscal global y regional, recursos extraordinarios normados en base a criterios de gestión de riesgos y otros afines e información transparentada para el *accountability*¹⁷.

Existen quienes consideran que la diferenciación conceptual que cabe sobre federalismo está entre el enfoque político, que sería lo que aquí se define, y el económico, que según el propio Oates es más bien la teoría económica de la provisión descentralizada de bienes públicos y, por tanto, perfectamente aplicable a la descentralización (el propio Oates se arrepintió de haber denominado a su teoría: "federalismo fiscal")¹⁸.

Del teorema de la descentralización de Oates justamente se desprende que el mayor problema práctico es lograr una correspondencia entre demandas diferenciadas de bienes públicos y circunscripciones políticas. Y esa es la razón técnica por la que estos autores consideran que la descentralización política y fiscal hacia los departamentos es inconveniente, porque son muy grandes y heterogéneos y no se pueden agrupar. Basados en la teoría, concluyen que lo más conveniente sería focalizarse en un nivel

¹⁶ Gandenberger, Otto. COORDINATION OF MACROECONOMIC POLICY AND FISCAL DECENTRALIZATION. CEPAL. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 104. Pág 12 y ss. Santiago de Chile. 1998.

¹⁷ López-Murphy, Ricardo. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y POLÍTICA MACROECONÓMICA. CEPAL. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ Serie Política Fiscal. No. 87. Pág. 13 y ss. Santiago de Chile. 1996.

¹⁸ Aporte vía correo electrónico, gentilmente enviado el 13 de mayo de 2004, de Iván Finot desde la CEPAL, Santiago de Chile.

intermedio entre municipio y departamento, en "mancomunidades regionales", correspondientes a verdaderas regiones. Serían mancomunidades distintas a las actuales, con facultades normativas delegadas por los municipios constituyentes y corresponderían a regiones integradas subdepartamentales. Las Prefecturas (con Consejos electos), en esta propuesta, debieran (volver a) especializarse en infraestructura para facilitar el desarrollo local, pero salud y educación van al nivel local¹⁹.

No podemos menos que disentir con esta posición, ya que las Mancomunidades son instituciones de derecho privado, constituidas para fines específicos, los Departamentos tienen historia y larga constitución como territorio y no como espacios. Las funciones puramente relacionadas a la provisión de infraestructura son las que más se han criticado de las Prefecturas, censurándolas como inversiones duras²⁰, mientras los factores políticos y sociales que se involucran en la propuesta de Autonomías Departamentales son obviados, como si no existieran o se viviera en los Departamentos contentos con el centralismo y sin deseo de asumir competencias y obligaciones, así como derechos tributarios y políticos.

1.3. Equilibrios macroeconómicos departamentales. El equilibrio fiscal entre los costos de las competencias y los ingresos fiscales de las Autonomías Departamentales.

Los equilibrios macroeconómicos están en función de una serie de factores que deben ser tomados en cuenta. El equilibrio fiscal debe tomar en cuenta los costos de las competencias y los ingresos fiscales generados por los Departamentos que vayan a asumir el camino autonómico. En este marco, los ingresos tienen que ser clasificados, pero tomando en cuenta la capacidad de pago, la presión tributaria y la carga fiscal, todas ellas, incorporando el concepto de que no impliquen un desincentivo a la inversión y, por tanto, disminuyan el empleo y la producción del Departamento.²¹

Con estos conceptos en mente, es posible asumir distintos modelos de federalismo más o menos radicales, que jueguen con todas las variables.

De la misma manera, en cuanto a los costos de las competencias, los que se deben medir en función a los beneficios a ser percibidos por los ciudadanos, su margen de error y las

¹⁹ Propuesta de Iván Finot en la misma comunicación y en su ponencia en el Seminario Internacional de Descentralización, realizado en el Club de Golf de Mallasilla, La Paz, marzo de 2004 y en el semanario Pulso. La Paz, 7 al 13 de mayo de 2004.

²⁰ Ministerio de la Presidencia. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS (SISER) A PREFECTURAS Viceministerio de Coordinación Gubernamental. La Paz. 2004. Programa de Apoyo a la Descentralización PRAD. DICTAMEN ESPECIAL SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA. Informe Técnico de cierre del PRAD, gestión 2003. Elaborado por Franz Xavier Barrios Suvelza. Tres documentos. La Paz, 2003.

²¹ Talvi, Ernesto; Végh, Carlos; compiladores. ¿CÓMO ARMAR EL ROMPECABEZAS FISCAL? Banco Interamericano de Desarrollo; Red de Centros de Investigación. Washington, DC, USA. 2000.

características de cantidad, calidad y escala, y a los factores de diferenciación de costos de un departamento a otro.

La tendencia en EEUU en los últimos 15 años es la de restringir las transferencias federales a los estados y gobiernos locales. El programa de “General Revenue Sharing” o “Coparticipación General de Ingresos”, como el único programa de transferencias intergubernamentales ha sido eliminado. La reforma impositiva federal de 1986 eliminó la deductibilidad para los impuestos de ventas de Estados y gobiernos locales, contra el crédito fiscal de los individuos en su impuesto de ingresos personales, por tanto, se finalizó el movimiento de una sustancial parte de “quema” de tales impuestos, que afectaba el ingreso federal²².

La ecualización en EEUU consiste, por tanto, en un tema político que involucra la relación de ingresos y gastos de un nivel subnacional y datos técnicos para ser considerado. Entendiendo ecualización, como fondos de compensación, tal y como se los conoce en Bolivia. Hay países como Australia, que determinan un número mínimo de beneficios a ser obtenidos por todos los ciudadanos y que, por tanto deben ser atendidos mediante la ecualización. Así, si se decide que la educación hasta 8vo grado es para todos en condiciones de igual o similar calidad, eso debe garantizar la ecualización. Esto se hizo en Australia en un momento y se considera injusto mantenerlo incólume, porque las condiciones son dinámicas y varían en el tiempo.

La ecualización total es de 39.87 % del impuesto al ingreso personal del año anterior. La aplicación de este impuesto fracasó en Bolivia en febrero de 2003. Existe, para los países del área británica la Commonwealth Grants Commission, encargada de determinar estos porcentajes sobre bases técnicas de desarrollo de los Estados miembros y localizar inversiones. Se hacen revisiones anuales y así se determinan las mismas.

La coparticipación tributaria asignada a cada Estado se determina con la siguiente formula:

$$G_{\sim} = Bi / X(B_{\sim})G$$

Donde G es el 40% de la recolección del impuesto sobre la renta personal del año anterior, G_{\sim} es la asignación al Estado i y Bi / XB_{\sim} es la proporción del *estado i* del total de su asignación.

Por tanto, el beneficio asignado:

(B_{\sim}) = ingresos + necesidades de gasto — necesidades asignadas cubiertas por transferencias federales.

Hay asignaciones per capita, por tipo de beneficio, en función a equilibrios macroeconómicos y márgenes de déficit fiscal que se deben resguardar.

²² Winkler, Donald R. THE DESIGN AND ADMINISTRATION OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS. Latin America and the Caribbean Technical Department. World Bank. Report No. 29. Washington, D.C., USA. July 1993. Versión en español DISEÑO Y ADMINISTRACION DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES. Documentos para la discusión del Banco Mundial 235S. Washington, D.C. USA. 1995.

Matemáticamente:

$$\text{Necesidad de gasto} = P_j (E_j/P_j) V_j = P_i (E_i/P_i) [(U_i/S_i d_j) e_j] - 1]$$

Donde P_i es población del estado i , E_j/P_j es el gasto per capita estándar, V_j es la necesidad de gasto de relacionado a , U_i es la población elegible, S_i es un factor de escala, d_j es el factor de dispersión y e_j son los factores sociales, culturales y ambientales.

Los factores de necesidad de gasto pueden categorizarse de la siguiente manera:

- Factores de escala o masa crítica
- Factores demográficos
 - Dispersión
 - Urbanización
 - Composición social
 - Estructura etárea
- Factores ambientales
 - Físicos
 - Económicos

Un ejemplo:

- | | |
|----------------------|-----------------------------|
| • Categoría de gasto | Salud |
| • Subgasto | Servicios médicos generales |
| • Unidades de uso | Población total |

Otros factores de ajuste

- Factor de composición de sexo y edad basado en el indicador de utilización de camas en un Hospital.
- Indicadores de status de salud basados en tasas de mortalidad ajustadas por tasas de fertilidad femenina.
- Factor de composición social basado en población originaria.

Por estos factores, la composición de costos puede variar. Así el gasto en Santa Cruz será y deberá ser diferente que el gasto en cualquier otro departamento acorde con estos indicadores y factores.

2. Competencias

A partir de este punto se exponen las competencias que se proponen sean transferidas a los Gobiernos Departamentales Autónomos en el marco de modificaciones constitucionales y de las Autonomías Departamentales. Estas competencias, tienen a su vez dos matrices por sector, la primera, que muestra cómo quedan las atribuciones de cada competencia o sector en los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal; y, la segunda, que muestra las mismas atribuciones de cada competencia o sector, señalando sus funciones normativa, reglamentadora, de política pública, operativa, fiscalizadora, de seguimiento y monitoreo y evaluativo, para cada uno de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Aquellas atribuciones o funciones en las competencias que tengan la presencia de dos o los tres niveles de gobierno son concurrentes por su naturaleza.

Las primeras dos matrices muestran las competencias del Gobierno Departamental Autónomo y las de los Poderes o Sistemas que no están bajo la égida del Poder Ejecutivo pero que también deben imprescindiblemente descentralizarse en el marco de un esquema de Autonomías Departamentales.

La descentralización del sector público se fundamenta en el mejor uso de los recursos (la superior eficiencia de las descentralizadas en comparación con las centralizadas): o sea, está directamente vinculada con la rama de servicios, a través de la asignación de las finanzas públicas (rama encargada de la satisfacción de las necesidades sociales y de la corrección de las imperfecciones del sistema de mercado)²³.

Se encuentra en la rama de servicios o de asignación de recursos que el Estado efectúa a través de la producción de los bienes privados que por algunas imperfecciones (monopolios, costos decrecientes, externalidades) no son provistos óptimamente por el sector privado: la satisfacción de las necesidades sociales con bienes públicos cuyas características obligan a la provisión estatal.

Dentro esta rama, el gobierno central puede proveer bienes directamente o puede hacerlo a través de los gobiernos locales. Uno de los aspectos a considerar es el alcance (nacional o local) de los beneficios, si estos se extienden uniformemente en todo el ámbito nacional (por ejemplo los servicios de defensa nacional), razones que responden a economías de escala en el consumo aconsejan la provisión centralizada. Cuando se trata de bienes públicos de carácter local (los beneficios están restringidos a un área geográfica determinada) será preferible la provisión local. Es decir, considerando sólo razones de eficiencia en la producción del bien o servicio público, en ausencia de externalidades y de economías de escala en la producción, los beneficios de la provisión descentralizada pueden sintetizarse en:

- Una relación estrecha entre prestadores y beneficiarios.
- Mayor posibilidad de determinar las posibilidades.
- Mayor conocimiento de los costos.

²³ Musgrave y Musgrave, Richard. *TEORÍA Y POLÍTICA FISCAL*. Ed. Aguilar. México D.F., México. 1978.

- Posibilidad de ejercer un mayor control por parte de la población.
- Facultad para la experimentación o innovación para resolver los problemas locales.

En presencia de externalidades (*spillovers*) y de economías de escala superiores a los costos de transportes derivados de la centralización del servicio, es más eficiente la provisión centralizada: en la mayoría de los casos existe un “*trade off*” y el grado óptimo de centralización resultará del juego de fuerzas que operan en distintas direcciones.

En función de estas características económicas la teoría económica²⁴ sugiere una distribución de funciones, según la cual el gobierno central debería encargarse de la Defensa nacional, Justicia y Relaciones Exteriores; los gobiernos estatales de: Obras Públicas, Educación, Asistencia social y Sanidad; y los Gobiernos locales de: Protección Contra Incendios, Policía, Servicios Básicos y Desarrollo Urbanístico.

MATRIZ No. 1
COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL AUTÓNOMO,
ESTABLECIDAS EN EL
ESTATUTO DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

COMPETENCIAS	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
1. Organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto de Autonomías		Normativo y resolutivo	
2. Normas de procedimiento administrativo de las instituciones del departamento autónomo	Normas y políticas generales Procedimientos generales	Normas de las competencias transferidas. Procedimientos específicos	Normas de las competencias transferidas. Procedimientos específicos
3. Organización de sus instituciones de autogobierno a través de sus estatutos de autonomía		Normativo y resolutivo	

²⁴ Boadway, J. FISCAL POLICY. Prentice may Ed. New Jersey. USA. 1979.

4. Impuestos departamentales	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Recaudación, administración y fiscalización con normas y procedimientos adecuados al nivel departamental, de los impuestos departamentales transferidos	Recaudación, administración y fiscalización con normas y procedimientos adecuados al nivel municipal, de los impuestos municipales
5. Policía	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	
6. La planificación, el desarrollo económico social y el apoyo financiero y crediticio a los municipios	Normas y políticas generales	Elaboración de planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y municipal	Elaboración de planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y departamental
7. Ordenamiento territorial	Normas y políticas generales	Normas y políticas en el ámbito de su jurisdicción. Aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental	Aprobación del PLUS, POT y PLOT municipal
8. Población y migración	Normas y políticas generales	Políticas en el ámbito de su jurisdicción. Elaboración de planes, programas y proyectos en el ámbito de su jurisdicción y coordinación con el nivel nacional y municipal	Coordinación con el nivel nacional y departamental

9. Medio Ambiente	Normas y políticas generales	Políticas en el ámbito de su jurisdicción. Elaboración de planes, programas y proyectos en el ámbito de su jurisdicción y coordinación con el nivel nacional y municipal	Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental
10. Aguas (superficiales y subterráneas)	Normas generales y fiscalización, supervisión general	Normas y políticas específicas	
11. Recursos Naturales no renovables	Normas generales y fiscalización, supervisión general	Normas y políticas específicas	
12. Las obras públicas de interés del Departamento en su propio territorio	Políticas y procedimientos globales	Políticas específicas para el nivel departamental. Definición de inversiones y endeudamientos en obras públicas de interés departamental	Definición de inversiones y endeudamiento en obras públicas de interés municipal
13. Educación	Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal	Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental
14. Salud	Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal	Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental

15. Saneamiento básico	Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal	Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental
16. Vivienda	Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal	Coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental
17. Agricultura y ganadería	Normas, políticas, fiscalización y supervisión general	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
18. Desarrollo forestal	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
19. Tierras	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Procedimientos adecuados para las competencias transferidas	
20. Caza y pesca	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	

21. Riego	Normas y políticas generales	Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	Operación de las competencias transferidas en microrriegos
22. Industria	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
23. Comercio	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
24. Transportes	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
25. Ferrocarriles y carreteras que estén dentro del Departamento y que comprendan más de un municipio	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	Operación de las competencias transferidas en caminos vecinales
26. Telecomunicaciones	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	
27. Hidrocarburos	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Coordinación, y en el caso de regalías e impuestos departamentales, supervisión en el ámbito de su jurisdicción y competencias privativas	

28. Energía	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	En energía eléctrica rural en coordinación con Gobiernos departamentales y en gas vehicular, domiciliario y derivados con el Gobierno Nacional
29. Minería	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas	
30. Turismo	Normas, políticas y fiscalización, supervisión general	Normas, políticas, fiscalización, supervisión y elaboración/ ejecución de programas y proyectos en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
31. Trabajo y empleo	Normas y políticas generales	Elaboración de planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y municipal	Elaboración de planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y departamental
32. Microempresas	Normas y políticas generales	Normas y políticas en el ámbito de sus competencias y elaboración de planes, programas y proyectos de su jurisdicción y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y municipal	Coordinación de planes, programas y proyectos concurrentes con el nivel nacional y departamental

33. Cooperativas que tuvieran su ámbito de acción en la jurisdicción del Departamento	Normas y políticas generales. Creación de una entidad sustituta de INALCO	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión departamentales. Creación de una entidad destinada al control de las Cooperativas con aportes propios	.
34. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales	Normas y políticas generales. Supervisión del SENAREC y FUNDAEMPRESA	Registro y procedimientos departamentales. Coordinación con el SENAREC y FUNDAEMPRESA	
35. Asistencia Social	Normas y políticas generales	Operación y procedimientos departamentales	
36. Género	Normas y políticas generales	Operación y procedimientos departamentales	Operación concurrente
37. Asuntos Generacionales	Normas y políticas generales	Operación y procedimientos departamentales	Operación concurrente
38. Asuntos Indígenas	Normas y políticas generales	Operación y procedimientos departamentales	Operación concurrente
39. Seguridad Social de Corto Plazo	Normas y políticas generales a través de INASES	Supervisión y fiscalización departamentales	
40. Gestión de Riesgos	Normas y políticas generales	Normas, operación y procedimientos departamentales	Operación y procedimientos
41. Fomento a las lenguas nativas	Normas y políticas generales	Operación y procedimientos departamentales	.
42. Estadística de interés del Departamento	Normas, políticas y metodologías generales	Elaboración, recopilación, recolección y operación departamentales	

43. Constituir instituciones de crédito especializadas y otras necesarias para el desarrollo de la política económica en los términos establecidos en la legislación del Estado	Normas y políticas generales	Normas, políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
44. Relaciones Exteriores	Potestad exclusiva	Firma de acuerdos restringidos, con otros niveles intermedios autónomos de naciones amigas	
45. Las restantes materias que se atribuyan en el Estatuto de Autonomías Departamentales expresamente como de competencia exclusiva y las que con este carácter y mediante Ley sean transferidas por el Estado	Normas y políticas generales	Normas, políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción	
46. Competencias delegadas por el Gobierno Nacional	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Operación delegada, con costos asumidos por el Gobierno central	

Fuente: Elaboración propia, en base a las competencias propuestas por Juan Carlos Urenda Díaz en “Autonomías Departamentales”, Santa Cruz, 2003, pág. 231 y ss.

MATRIZ No. 2
COMPETENCIAS DE OTROS PODERES
Y SISTEMAS DEL ESTADO, ESTABLECIDAS EN EL
ESTATUTO DE LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

COMPETENCIAS	PODER O SISTEMA	NACIONAL	DEPARTAMENTAL
1. Corte Departamental Electoral	Poder Electoral	Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales	Resolutivo, fiscalización y supervisión en el ámbito departamental. Inscripción de Partidos Políticos regionales
2. Consejo de la Judicatura	Poder Judicial	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Normas, procedimientos, fiscalización y supervisión de las competencias transferidas en lo relativo a la designación de jueces y recaudaciones judiciales
3. Contraloría General de la República	Sistema de Control Gubernamental	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Resolutivo, fiscalización y supervisión en el ámbito departamental. Descentralización Administrativa de la Contraloría Departamental
4. Superintendencias Regulatorias	Sistema Regulatorio	Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales	Coordinación departamental

Fuente: Elaboración propia, en base a las competencias propuestas por Juan Carlos Urenda Díaz en “Autonomías Departamentales”, Santa Cruz, 2003, pág. 231 y ss.

3. Ingresos y gastos departamentales.

El presente capítulo contiene información financiera de las Prefecturas de Departamento de Bolivia correspondiente al periodo 1996-2003, la información ha sido sistematizada a partir de la base de datos que proporcionó la Contaduría General del Estado del Ministerio de Hacienda, entidad encargada de recibir y consolidar los reportes de ejecución presupuestaria del sector público. Para la gestión 2003 se tomaron datos del Presupuesto General de la Nación, pues la información de ejecución que proporcionó el Ministerio de Hacienda aún no era completa y, por tanto, mostraba inconsistencias con los datos de ejecución de anteriores años.

3.1. Clasificación económica de los recursos.

3.1.1. Aspectos conceptuales

La clasificación económica de los recursos busca definir el objeto o clase de ingreso que sirve de base para la imputación contable, esta clasificación establece tres grandes grupos de ingreso:

- Ingresos Corrientes
- Ingresos de Capital
- Fuentes Financieras

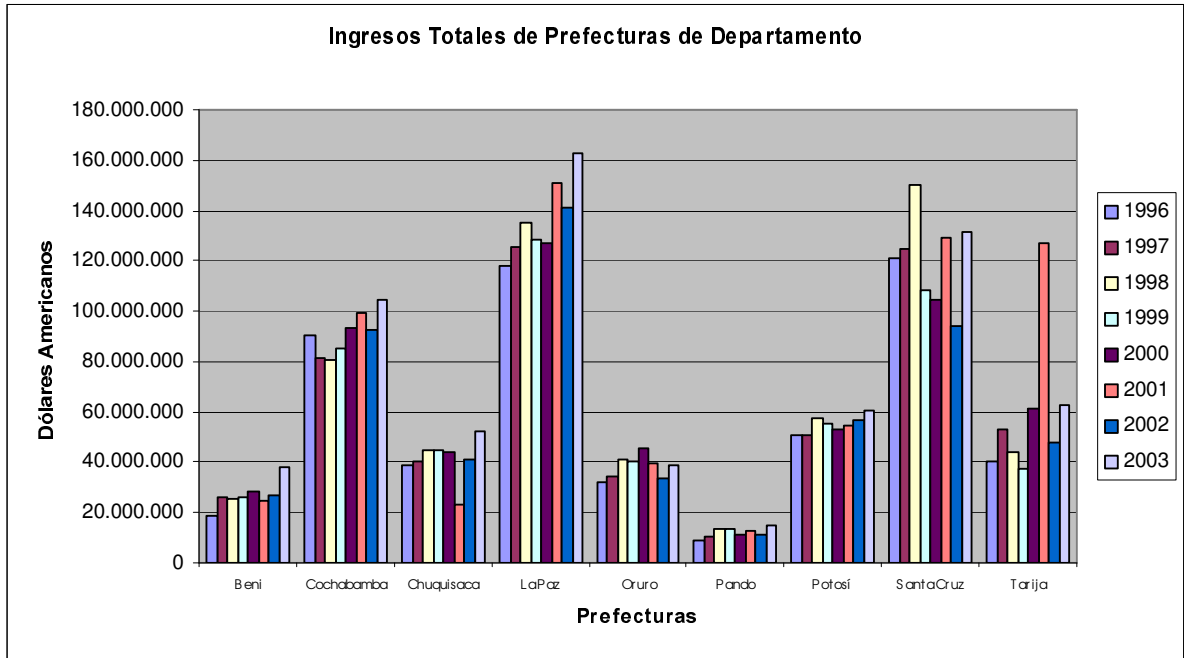
Ingresos Corrientes: Comprende los ingresos que las Prefecturas de Departamento obtienen por concepto de recaudaciones de carácter tributario y no tributario, incluye los recursos que provienen del sector público, del sector privado, de agencias y gobiernos extranjeros en forma de donaciones y transferencias unilaterales sin derecho a contraprestación de servicios a cambio.

Ingresos de Capital: Comprende los recursos provenientes de la venta y/o desincorporación de activos de propiedad de las Prefecturas de Departamento, incluye los recursos recibidos en forma de donaciones y transferencias unilaterales sin derecho a contraprestación de servicios a favor del otorgante, estos recursos están destinados a financiar gastos de capital.

Fuentes Financieras: Comprende recursos que se originan en la disminución de otros activos financieros, incluye los recursos que se generan en obtención de préstamos e incremento de otros pasivos, también contempla recursos que provienen de la recuperación de préstamos, venta de títulos y valores e incremento del patrimonio de las Prefecturas de Departamento.

3.1.2. Comportamiento de los ingresos.

GRÁFICO No. 1



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos totales ejecutados en las Prefecturas de Departamento en el periodo 1996 - 2003 describen una trayectoria creciente porque se incrementan sostenidamente a una tasa promedio del 4% por año, es decir, que de 517.740.228 dólares americanos en 1996 se incrementan hasta llegar a los 666.093.173 dólares americanos en la gestión 2003, con una variación en este periodo del 29%.

CUADRO No. 1
BOLIVIA: INGRESOS TOTALES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	18.541.030	25.963.780	25.064.380	26.085.861	28.566.429	24.414.702	27.077.111	37.951.329	12	105
Cochabamba	90.214.850	81.367.095	80.960.198	84.801.698	93.352.023	99.614.632	92.350.464	104.679.556	2	16
Chuquisaca	38.594.873	40.410.397	44.584.987	44.720.093	44.335.565	23.069.025	41.343.751	52.271.878	10	35
La Paz	117.851.119	125.349.629	135.468.654	128.807.610	127.023.543	150.902.729	140.895.122	162.552.988	5	38
Oruro	32.275.233	33.993.253	40.780.419	40.684.215	45.225.617	39.328.631	33.851.001	38.760.519	3	20
Pando	8.653.839	10.417.171	13.102.706	13.792.114	11.273.756	12.799.690	11.352.326	14.897.125	10	72
Potosí	50.874.824	50.780.940	57.610.713	55.019.264	53.034.653	54.359.013	56.427.382	60.294.687	3	19
Santa Cruz	120.637.883	124.949.261	150.454.329	108.300.571	104.918.648	129.137.651	94.177.639	131.772.921	4	9
Tarija	40.096.577	52.931.938	44.049.214	37.412.352	61.329.417	127.137.223	47.475.304	62.912.170	20	57
Total	517.740.228	546.163.464	592.075.600	539.623.778	569.059.651	660.763.294	544.950.099	666.093.173	4	29

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Entre 1996 y 2003, la Prefectura del Departamento de La Paz concentró entre un 22 y 26% de los ingresos totales, le sigue en orden de importancia la Prefectura de Santa Cruz, que ejecuta entre el 17 y 25%, y Cochabamba concentró entre un 14 y 17% del total, de manera global se observa que en las tres prefecturas se concentró cerca del 60% de los ingresos totales.

CUADRO No. 2
BOLIVIA: COMPOSICIÓN INGRESOS TOTALES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	4	5	4	5	5	4	5	6
Cochabamba	17	15	14	16	16	15	17	16
Chuquisaca	7	7	8	8	8	3	8	8
La Paz	23	23	23	24	22	23	26	24
Oruro	6	6	7	8	8	6	6	6
Pando	2	2	2	3	2	2	2	2
Potosí	10	9	10	10	9	8	10	9
Santa Cruz	23	23	25	20	18	20	17	20
Tarija	8	10	7	7	11	19	9	9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La desagregación de los ingresos totales muestra que los Ingresos Corrientes concentran gran parte de dichos recursos, lo cual se debe principalmente a las transferencias del gobierno central a las prefecturas para pagar las planillas de salud y educación. Los ingresos corrientes crecen a una tasa anual del 4% y la variación entre el 2003 y 1996 es de 31%, mientras que esta variación es del 18 y del 20% para los Ingresos de Capital y las Fuentes Financieras respectivamente.

CUADRO No. 3
BOLIVIA: INGRESOS TOTALES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR RUBRO
1996 – 2003
En dólares americanos

Rubro	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Ingresos Corrientes	423.322.636	457.866.971	473.575.093	463.718.576	480.093.325	548.234.998	492.458.030	553.941.195	4	31
Ingresos de Capital	37.331.110	59.364.060	58.841.888	40.515.946	59.733.882	74.123.706	33.927.217	43.914.903	11	18
Fuentes Financieras	57.086.484	28.932.433	59.658.618	35.389.254	29.232.445	38.404.589	18.564.852	68.237.075	35	20
Total	517.740.230	546.163.464	592.075.599	539.623.776	569.059.652	660.763.294	544.950.099	666.093.173	4	29

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Los Ingresos Corrientes representan entre un 80 y 90% de los ingresos totales de las Prefecturas de Departamento, los Ingresos de Capital entre un 6 y 11% y las Fuentes Financieras entre el 3 y el 11% del total de ingresos, como se explicó anteriormente el gran peso específico que tienen los Ingresos Corrientes se debe principalmente a las transferencias corrientes que incluyen las transferencias del gobierno central hacia las prefecturas para el pago de las planillas de salud y educación

CUADRO No. 4
BOLIVIA: COMPOSICION DE INGRESOS TOTALES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Rubro	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Corrientes	82	84	80	86	84	83	90	83
Ingresos de Capital	7	11	10	8	10	11	6	7
Fuentes Financieras	11	5	10	7	5	6	3	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Ingresos Corrientes.

Los Ingresos Corrientes ejecutados en las Prefecturas de Departamento en el período 1996 - 2003 representaron más del 80% de los ingresos totales, al principio describen una trayectoria creciente porque se incrementan sostenidamente a una tasa promedio del 4% por año, es decir que de 423.322.636 dólares americanos en 1996 suben a 473.575.093 en 1998, en la gestión 1999 los Ingresos Corrientes en las prefecturas disminuyen en un 2% con relación a 1998, es decir, alcanzan la suma de 463.718.576 dólares, este cambio está fuertemente asociado a la caída de los ingresos propios, sin embargo, en el año 2003 los ingresos corrientes experimentan crecimiento respecto a la gestión precedente llegándose a ejecutar 553.941.195 dólares americanos.

CUADRO No. 5

BOLIVIA: INGRESOS CORRIENTES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	18.133.482	24.893.401	23.219.526	24.578.669	25.416.005	22.160.800	25.317.410	29.187.725	8	61
Cochabamba	70.394.074	74.554.931	73.463.532	75.833.713	84.611.344	83.095.884	84.729.834	85.558.528	3	22
Chuquisaca	32.974.025	33.215.794	34.184.153	34.590.698	36.248.064	14.855.295	34.433.254	38.920.163	14	18
La Paz	111.623.369	112.976.773	121.308.640	121.125.643	117.872.816	127.250.494	132.930.402	135.363.801	3	21
Oruro	25.882.423	30.414.888	32.390.164	31.834.691	29.259.090	29.310.762	29.047.607	32.661.058	4	26
Pando	7.496.273	9.311.136	9.118.213	11.582.168	8.893.521	9.094.393	8.610.616	9.439.535	5	26
Potosí	37.468.882	44.975.935	44.564.540	44.976.074	44.016.262	44.383.582	48.164.199	49.143.357	4	31
Santa Cruz	89.740.007	96.612.904	107.372.997	93.439.251	88.830.921	103.597.238	84.871.115	113.896.278	5	27
Tarija	29.610.101	30.911.209	27.953.328	25.757.669	44.945.302	114.486.551	44.353.592	59.770.752	27	102
Total	423.322.636	457.866.971	473.575.093	463.718.576	480.093.325	548.234.998	492.458.030	553.941.195	4	31

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

En el periodo 1996 - 2003, se advierte que las prefecturas que alcanzan mayor dinamismo en el crecimiento de sus Ingresos Corrientes fueron Tarija y Beni, en la primera los Ingresos Corrientes se incrementaron en 102% a una tasa promedio de 27% anual, en la segunda los ingresos aumentaron en un 61% a un ritmo medio de 8% anual, otras prefecturas alcanzan menores ritmos de crecimiento, sus tasas de crecimiento promedio oscilan entre 3 y 5% anual.

CUADRO No. 6
BOLIVIA: COMPOSICIÓN INGRESOS CORRIENTES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	4	5	5	5	5	4	5	5
Cochabamba	17	16	16	16	18	15	17	15
Chuquisaca	8	7	7	7	8	3	7	7
La Paz	26	25	26	26	25	23	27	24
Oruro	6	7	7	7	6	5	6	6
Pando	2	2	2	2	2	2	2	2
Potosí	9	10	9	10	9	8	10	9
Santa Cruz	21	21	23	20	19	19	17	21
Tarija	7	7	6	6	9	21	9	11
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Entre 1996 y 2003, la Prefectura del Departamento de La Paz concentró el 25% de los Ingresos Corrientes totales, le sigue en orden de importancia la Prefectura de Santa Cruz que ejecuta entre el 17 y 23%, Cochabamba en promedio ejecutó el 16% del total, de manera global se observa que en las tres prefecturas se concentró un poco más del 60% del Ingreso Corriente.

Las transferencias corrientes más significativas que las Prefecturas recibieron fueron de la administración central, estos recursos compuestos por subsidios y/o subvenciones, el impuesto especial a los hidrocarburos y recursos del Fondo de Compensación Departamental, se constituyen en el rubro de mayor importancia dentro los Ingresos Corrientes, su contribución se ha mantenido en cerca del 80% durante el período. Los recursos que provienen del Gobierno Central en forma de transferencias unilaterales, registran una tendencia ascendente en el periodo 1996-1999, suben de 335.568.808 a 408.393.059 dólares americanos, mientras que en la gestión 2000 disminuyen a 396.689.288 dólares, esta disminución se debe a que los recursos que el Gobierno Central asigna al pago de salarios del personal que trabaja en el sector educación, salud, asistencia social y de la misma prefectura se redujeron durante el 2000. De la gestión 2001 a la gestión 2003 las transferencias corrientes han tenido incrementos llegándose a ejecutar 459.497.223; por otro lado, las prefecturas de la Paz y Potosí vienen recibiendo recursos del Fondo de Compensación Departamental a partir de 1996 y la prefectura de Chuquisaca comienza a percibir recursos por este concepto a partir de 1998.

CUADRO No. 7

BOLIVIA: INGRESOS CORRIENTES DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR RUBRO

1996 – 2003

En dólares americanos

Rubro	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Venta de Bienes y Servicios	7.923.047	5.790.786	7.319.934	6.345.541	6.926.876	5.685.219	5.003.489	6.327.624	-1	-20
Regalías	51.051.826	53.112.733	44.759.913	42.400.797	70.927.729	79.366.468	75.437.740	85.452.203	10	67
Otros ingresos no tributarios	20.714.579	7.722.903	11.603.985	1.472.070	2.382.621	2.218.227	1.946.231	509.279	-19	-98
Int. y otras Rentas de Propiedad	8.064.377	6.584.219	5.428.127	4.049.387	3.127.185	1.632.782	1.610.800	2.154.867	-14	-73
Donaciones Corrientes	0	0	5.888	942.413	39.626	138.126	26.583	0	0	0
Transferencias Corrientes	335.568.807	384.656.329	404.457.247	408.508.369	396.689.288	459.194.177	408.433.187	459.497.223	5	37
Total	423.322.636	457.866.970	473.575.094	463.718.577	480.093.325	548.234.998	492.458.030	553.941.195	4	31

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Los recursos que las prefecturas reciben por concepto de regalías es el segundo rubro más importante dentro sus Ingresos Corrientes, esta fuente experimenta un leve crecimiento del orden de 4% en 1997, alcanzando a ejecutarse 53.112.733 dólares americanos, a partir de este año la trayectoria cambia, las regalías descienden hasta alcanzar la suma de 42.400.797 dólares americanos en 1999; sin embargo, como resultado del incremento en la producción de hidrocarburos durante el año 2000, las regalías experimentan un extraordinario crecimiento ejecutándose 70.927.729 dólares americanos, a partir del año 2001 la tendencia de los ingresos en regalías es creciente llegando a ejecutarse en 2003 la suma de 85.452.203 dólares americanos. Los recursos que se perciben por la explotación de hidrocarburos se convierten en la principal fuente porque aporta más del 80% de las regalías. Las regalías mineras aportan entre el 11 y 19% de los recursos, en el periodo 1997-1999 describen una tendencia descendente, de 9.995.467 se reducen a 6.770.292 dólares americanos, este descenso esta fuertemente explicado por la contracción en los niveles de producción de minerales debido a la caída de la demanda internacional; sin embargo, se observa una leve recuperación en el 2000 que, empero, vuelve a caer y en 2003 se ejecutan 6.609.386 dólares americanos. Las regalías agropecuarias no tienen importancia relativa dentro las regalías totales, sin embargo, se observa un moderado crecimiento entre 1996 y 2002, ya que aumentan de 536.615 a 816.003 dólares americanos. El 2003, el PGN presupuesta un monto de cero para este componente.

CUADRO No. 8
BOLIVIA: REGALÍAS PERCIBIDAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Regalías	Años								Tasa Media	Variación %
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Crec. Anual %	2003/1996
Mineras	5.759.644	9.995.467	8.037.945	6.770.292	7.910.896	6.218.382	6.384.785	6.609.386	6	15
Por Hidrocarburos	44.755.568	42.748.401	34.781.386	33.934.064	62.192.327	72.118.175	68.236.952	78.842.817	12	76
Agropecuarias	536.615	368.866	1.940.583	1.696.440	824.507	1.029.911	816.003	0	34	-100
Total	51.051.827	53.112.734	44.759.914	42.400.796	70.927.730	79.366.468	75.437.740	85.452.203	10	67

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Las Prefecturas que perciben regalías por la explotación de hidrocarburos son Beni, Cochabamba, Pando, Santa Cruz y Tarija. Las prefecturas que perciben regalías mineras son Oruro, Potosí y en menor proporción también Cochabamba, Chuquisaca y La Paz, entre las dos primeras prefecturas mencionadas se percibe más del 80% de los recursos. Las prefecturas que perciben regularmente regalías agropecuarias son Beni, Cochabamba, La Paz, Pando, Santa Cruz y Tarija.

Ingresos de Capital.

Los recursos que percibieron las prefecturas para financiar gastos de capital en 1996 sumaron 37.331.110 dólares americanos, en 1997 crecieron notablemente en un 59% con relación a la gestión anterior, alcanzando un nivel máximo de 59.364.060 dólares, en 1998 estos ingresos registran un leve descenso con relación a la gestión anterior, los Ingresos de Capital en este año fueron de 58.841.888 dólares. Durante la gestión 1999 los recursos experimentaron una fuerte contracción, es decir, que los niveles ejecutados se reducen en un 31% en comparación a 1998, las prefecturas alcanzan a percibir la suma de 40.515.946 dólares americanos. Durante el 2000 los Ingresos de Capital experimentan un repunte significativo, puesto que se incrementan en un 47% respecto a la gestión precedente llegándose a ejecutar 59.733.882 dólares americanos. En la gestión 2001 se vuelven a incrementar en un 24% alcanzando una ejecución de 74.123.706 dólares americanos. En la gestión 2002 tiene un gran descenso respecto a la gestión precedente en un -54%, ya que la ejecución fue de 33.927.217 dólares americanos y en 2003 se presupuesta un leve incremento a 43.914.903 dólares americanos.

CUADRO No. 9
BOLIVIA: INGRESOS DE CAPITAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996-2003
En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996*
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	0	1.070.379	1.844.854	1.507.192	3.150.423	1.150.471	1.759.701	6.833.000	63	538
Cochabamba	5.308.823	6.091.868	3.532.196	5.042.825	6.274.385	7.361.601	5.477.818	4.389.460	2	-17
Chuquisaca	2.955.144	5.580.939	9.154.611	6.233.197	5.415.503	3.236.366	2.787.888	4.120.911	15	39
La Paz	3.625.345	3.251.287	3.267.124	4.350.028	3.576.567	15.863.471	5.984.761	6.313.165	42	74
Oruro	3.989.659	2.134.611	5.861.988	8.356.275	14.744.055	9.223.697	3.995.639	4.519.826	24	13
Pando	0	172.426	2.906.391	2.209.945	2.380.234	3.705.296	1.486.431	4.122.644	249	2.291
Potosí	7.080.246	2.406.537	4.886.846	5.936.826	6.991.075	8.706.428	5.255.716	5.412.488	9	-24
Santa Cruz	7.105.927	18.432.783	20.167.522	2.333.084	2.020.606	15.985.160	4.691.916	5.176.755	100	-27
Tarija	7.265.966	20.223.230	7.220.356	4.546.574	15.181.034	8.891.216	2.487.347	3.026.654	31	-58
Total	37.331.110	59.364.060	58.841.888	40.515.946	59.733.882	74.123.706	33.927.217	43.914.903	11	18

* La variación porcentual para Beni y Pando es del 2003 al 1997 pues el ingreso de capital para el año 1996 es cero.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Pando alcanza un crecimiento impresionante en sus Ingresos de Capital, pese a que en 1996 no ha declarado ejecución, sus ingresos se multiplican en el lapso de 8 años; sin embargo, el peso relativo que tiene en el total de Ingresos de Capital es mínimo. Siendo Tarija la prefectura que experimenta una mayor contracción (-58%), Santa Cruz también registra una contracción importante de -27 %.

CUADRO No. 10
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE CAPITAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 - 2003
En dólares americanos

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	0	2	3	4	5	2	5	16
Cochabamba	14	10	6	12	11	10	16	10
Chuquisaca	8	9	16	15	9	4	8	9
La Paz	10	5	6	11	6	21	18	14
Oruro	11	4	10	21	25	12	12	10
Pando	0	0	5	5	4	5	4	9
Potosí	19	4	8	15	12	12	15	12
Santa Cruz	19	31	34	6	3	22	14	12
Tarija	19	34	12	11	25	12	7	7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La participación de las transferencias recibidas dentro la estructura de Ingresos de Capital aumentaron de 26% a 75%, estos recursos se incrementaron en un 247%, de 9.533.389 dólares suben a 33.120.438 en el 2003, la tasa de crecimiento promedio es de 29% por año, se observa cierto predominio de las transferencias de la administración central. En el mismo período de tiempo, las donaciones de capital disminuyen en un – 51%, de 22.170.297 dólares bajan a 10.756.684. Los recursos propios de capital muestran una trayectoria inestable en el tiempo, se incrementaron notablemente en 1997, caen drásticamente durante las gestiones 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, continúan descendiendo hasta alcanzar una ejecución mínima en el periodo 2003, la venta de edificios y tierras son los rubros que aportan la mayor parte de los recursos. Se puede observar que mientras los recursos propios de capital y las donaciones de capital tienden a disminuir, pues tienen tasas de variación negativas, las transferencias de capital tienden a incrementarse significativamente, con una variación porcentual en el período analizado de 247%.

CUADRO No. 11
BOLIVIA: INGRESOS DE CAPITAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR RUBRO
1996-2003
En dólares americanos

Rubro	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Recursos Propios de capital	5.627.423	28.402.895	10.202.438	5.065.266	173.958	1.743.682	270.867	37.781	132	-99
Donaciones de capital	22.170.297	9.093.646	25.966.482	14.380.686	25.440.419	31.723.257	8.562.604	10.756.684	19	-51
Transferencias de capital	9.533.389	21.867.520	22.672.967	21.069.994	34.119.505	40.656.768	25.093.747	33.120.438	29	247
Total	37.331.109	59.364.061	58.841.887	40.515.946	59.733.882	74.123.706	33.927.217	43.914.903	11	18

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Los recursos propios de capital oscilan entre un 0 y un 17% de los Ingresos de Capital, las donaciones de capital entre un 15 y un 59% y las transferencias de capital entre un 26 y 75%, siendo este último el rubro más importante de los Ingresos de Capital.

CUADRO No. 12
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE INGRESOS DE CAPITAL DE PREFECTURAS DE
DEPARTAMENTO POR RUBRO
1996-2003
En porcentaje

Rubro	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recursos Propios de capital	15	48	17	13	0	2	1	0
Donaciones de capital	59	15	44	35	43	43	25	24
Transferencias de capital	26	37	39	52	57	55	74	75
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Fuentes financieras.

Las Fuentes Financieras en las Prefecturas de Departamento registran un comportamiento inestable en el tiempo, en 1997 decrecen en un 49% con relación a 1996, de 57.086.484 bajan a 28.932.432 dólares americanos, en 1998 se recuperan lográndose duplicar los niveles ejecutados en la gestión anterior, es decir, suben a 59.658.619 dólares americanos, en 1999 nuevamente se contraen, esta vez en un 41% respecto a la anterior gestión, la ejecución este año fue de 35.389.254 dólares americanos, en el 2000 los niveles de ejecución se reducen aun más hasta alcanzar la suma de 29.232.444 dólares americanos, En 2001 se da un incremento importante con una ejecución de 38.404.589, para volver a bajar en 2002 a 18.564.852 dólares americanos, y en la gestión 2003 se incrementa con una ejecución de 68.237.075 dólares americanos.

CUADRO No. 13
BOLIVIA: FUENTES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %*	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	407.548	0	0	0	0	1.103.430	0	1.930.604	0	374
Cochabamba	14.511.953	720.296	3.964.470	3.925.160	2.466.294	9.157.148	2.142.812	14.731.569	157	2
Chuquisaca	2.665.705	1.613.664	1.246.223	3.896.197	2.671.999	4.977.364	4.122.608	9.230.805	45	246
La Paz	2.602.405	9.121.569	10.892.891	3.331.939	5.574.160	7.788.764	1.979.958	20.876.023	170	702
Oruro	2.403.152	1.443.754	2.528.266	493.249	1.222.473	794.171	807.755	1.579.634	24	-34
Pando	1.157.566	933.609	1.078.102	0	0	0	1.255.279	1.334.946	0	15

Potosí	6.325.696	3.398.468	8.159.328	4.106.364	2.027.317	1.269.003	3.007.468	5.738.843	26	-9
Santa Cruz	23.791.949	9.903.574	22.913.809	12.528.236	14.067.121	9.555.253	4.614.607	12.699.888	19	-47
Tarija	3.220.510	1.797.499	8.875.529	7.108.109	1.203.081	3.759.456	634.365	114.764	42	-96
Total	57.086.484	28.932.433	59.658.618	35.389.254	29.232.445	38.404.589	18.564.852	68.237.075	35	20

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La prefectura de Santa Cruz concentra entre un 19 y un 48% de las Fuentes Financieras, la prefectura de La Paz entre un 5 y 32% y la de Cochabamba entre un 2 y un 25%, siendo estas las prefecturas que concentran mayor cantidad de recursos provenientes de Fuentes Financieras.

CUADRO No. 14

BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE FUENTES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO 1996 – 2003 En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	1	0	0	0	0	3	0	3
Cochabamba	25	2	7	11	8	24	12	22
Chuquisaca	5	6	2	11	9	13	22	14
La Paz	5	32	18	9	19	20	11	31
Oruro	4	5	4	1	4	2	4	2
Pando	2	3	2	0	0	0	7	2
Potosí	11	12	14	12	7	3	16	8
Santa Cruz	42	34	38	35	48	25	25	19
Tarija	6	6	15	20	4	10	3	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Dentro la estructura de las Fuentes Financieras, la obtención de préstamos se constituye en el componente de mayor importancia, no sólo por su peso relativo sino por su regularidad en el tiempo, su participación en la estructura fluctúa entre 34 y 70%, en 1996 el monto ejecutado fue de 19.686.134 dólares americanos y en 2003 fue de 48.008.213 dólares americanos.

CUADRO No. 15
BOLIVIA: FUENTES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR RUBRO
1996-2003
En dólares americanos

Rubro	Años								Tasa Media* Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Disminución de otros activos financieros	5.679.704	12.144.391	32.905.618	12.671.272	8.002.335	11.709.403	6.548.661	15.858.443	47	179
Obtención de préstamos	19.686.134	14.307.448	21.690.806	16.769.948	18.631.443	25.804.035	11.419.888	48.008.213	45	144
Incremento otros pasivos	6.817.507	2.409.899	2.400.781	4.158.238	1.468.079	891.152	596.302	0	-33	-100
Otras fuentes	24.903.139	70.694	2.661.414	1.789.796	1.130.587	0	0	4.370.419	0	-82
Total	57.086.484	28.932.432	59.658.619	35.389.254	29.232.444	38.404.589	18.564.852	68.237.075	35	20

* Para otras fuentes no es posible calcular una tasa media de crecimiento anual, pues en muchos años la ejecución es cero, lo que distorsiona los resultados.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

El rubro de otras fuentes experimenta una fuerte disminución, se reduce en un 82% en el lapso de 8 años, en este grupo se encuentra la venta de acciones, participaciones de capital, recuperación de préstamos e incremento del patrimonio.

CUADRO No. 16
BOLIVIA: COMPOSICIÓN FUENTES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR RUBRO
1996 – 2003
En porcentaje

Rubro	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Disminución de otros activos financieros	10	42	55	36	27	30	35	23
Obtención préstamos	34	49	36	47	64	67	62	70
Incremento de otros pasivos	12	8	4	12	5	2	3	0
Otras fuentes	44	0	4	5	4	0	0	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La disminución de otros activos financieros crece de manera sostenida entre 1996 y 1998, sin embargo, en los dos años subsiguientes la ejecución se acerca a los niveles anteriores. En 1996 estas Fuentes Financieras alcanzaban a 5.679.704 dólares americanos, en 1997 aumentan a 12.144.391 y en 1998 suben a 32.905.618, durante 1999 y el 2000 caen a 12.671.272 y posteriormente a 8.002.335, en las gestiones 2001 y 2002 suben nuevamente llegando al 2003 con una ejecución de 15.858.443 dólares americanos. Su contribución en la ejecución es significativa en las gestiones 1997 y 1998, la disminución de cuentas y documentos por pagar, así como la disminución de caja y bancos, son sus componentes más importantes.

3.2. Clasificación económica del gasto en prefecturas de departamento.

3.2.1. Aspectos conceptuales.

La clasificación económica indica el objeto del gasto y constituye la base de la contabilidad integrada, mediante esta clasificación se divide a los gastos de las Prefecturas en tres grandes grupos:

- Gasto Corriente
- Gastos de Capital
- Aplicaciones Financieras

Gasto Corriente.

Agrupar las remuneraciones, gastos en bienes y servicios, pago de intereses de deuda pública, transferencias corrientes y otros gastos corrientes que se ejecutan de manera recurrente.

Remuneraciones: Los gastos de personal comprenden toda clase de remuneraciones pagadas a funcionarios y al personal contratado o eventual que presta servicios en las Prefecturas de Departamento. Se entiende por remuneraciones aquellos pagos que son imputados al grupo 10000 de servicios personales, incluye beneficios sociales que se agrupan en el grupo 90000.

Gastos en bienes y servicios: Comprende la adquisición de bienes y la contratación de servicios que son necesarios para el funcionamiento de las prefecturas, corresponden a esta categoría los gastos imputados en el grupo 20000 y 30000, incluyen las comisiones de deuda pública.

Intereses de deuda pública (gastos financieros): Comprende el pago de intereses de la deuda pública y otros préstamos obtenidos por las Prefecturas de Departamento.

Transferencias Corrientes: Comprende las transferencias de carácter unilateral que las prefecturas efectúan a otros sujetos o entidades públicas o privadas para realizar operaciones corrientes. Estas transferencias de poder adquisitivo no suponen a cambio contraprestación en bienes y servicios, es decir, sus importes no son reintegrados por los beneficiarios.

Otros gastos corrientes: Comprende gastos como ser: impuestos directos, depreciación y amortización del ejercicio, pérdida en operaciones cambiarias y disminución del patrimonio de las prefecturas, corresponden a estos gastos parte del grupo 90000.

Gastos de Capital.

Agrupar los gastos en formación bruta de capital fijo en operaciones, inversión en proyectos, donaciones y transferencias de capital.

Formación bruta de capital fijo en operaciones (inversión real): Comprende los gastos por la adquisición de bienes de capital, construcción de obras por terceros, compra de maquinaria y equipo, incluyen los estudios y proyectos para inversiones realizadas por terceros.

Inversión en Proyectos: Comprende todos aquellos gastos ejecutados en forma de proyectos de inversión pública en la estructura programática.

Transferencias de Capital: Comprende los gastos de carácter unilateral que las Prefecturas proporcionan a sujetos públicos o privados para realizar gastos de capital, estas transferencias de poder adquisitivo no suponen contraprestación en bienes y servicios, es decir, sus importes no son reintegrados por los beneficiarios.

Aplicaciones Financieras.

Agrupar los componentes de inversiones financieras, amortización de deuda pública, disminución de otros pasivos y del patrimonio.

Inversión Financiera (Activos financieros): Comprende los gastos que tienen por objeto la concesión de préstamos, colocación de fondos en títulos y valores de deuda o el incremento del patrimonio de los Gobiernos Municipales. Incluye la asignación de recursos para incrementar saldos en caja, bancos, cuentas y documentos por pagar.

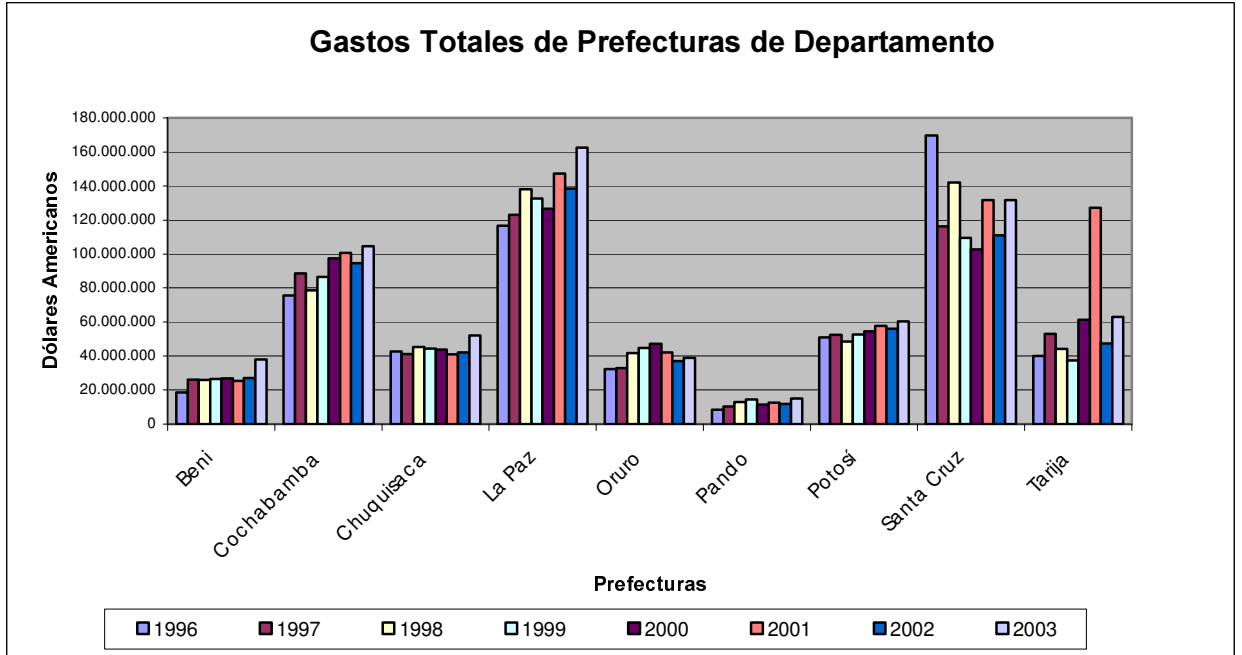
Amortización deuda pública: Son gastos que los Gobiernos Municipales ejecutan para atender la amortización de la deuda pública a corto y largo plazo, por obligaciones contraídas con residentes nacionales y extranjeros.

Disminución de otros pasivos: Comprende la asignación de recursos para disminuir cuentas y documentos por pagar, para cubrir gastos devengados en ejercicios anteriores y para disminuir otros pasivos, este componente incluye los débitos que se originan por cambios en la estructura temporal de la deuda.

Disminución de patrimonio: Son apropiaciones que realizan las Prefecturas para atender la disminución de su patrimonio, incluye los débitos que se originan como consecuencia de la distribución de los resultados del ejercicio. A partir de la gestión 2000 estas partidas presupuestarias han sido suprimidas del clasificador presupuestario.

3.2.2. Evolución del gasto.

GRAFICO No. 2



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

En el año 2003, el gasto total en las Prefecturas de Departamento se ha incrementado en un 20% con relación a 1996 de 555.461.012 a 666.093.173 dólares americanos a una tasa anual de crecimiento promedio de 3%, siendo las prefecturas de Beni, Pando y Tarija, las que presentan un mayor crecimiento en el período analizado, con incrementos de 105, 72 y 57% respectivamente. Por otro lado, la única prefectura que muestra una variación negativa en dicho período es la de Santa Cruz, pasando de 169.774.191 dólares americanos en 1996 a 131.772.921 dólares americanos en el presupuesto 2003.

CUADRO No. 17

BOLIVIA: GASTO TOTAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO

1996 – 2003

En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	18.541.031	26.208.129	25.996.060	26.460.319	26.803.796	25.300.206	27.219.366	37.951.329	12	105
Cochabamba	75.680.046	88.650.039	78.688.756	86.645.108	97.397.859	100.720.616	94.512.844	104.679.556	5	38
Chuquisaca	42.772.884	41.301.058	45.295.932	44.605.234	44.030.234	40.927.901	42.245.842	52.271.878	3	22
La Paz	116.586.674	123.047.277	138.305.970	132.459.601	126.566.606	147.238.519	138.574.516	162.552.988	5	39

Oruro	32.480.946	33.101.464	41.811.653	44.717.423	47.174.584	42.183.134	36.980.149	38.760.519	3	19
Pando	8.653.840	10.417.172	12.870.473	14.304.112	11.600.729	12.783.967	11.826.780	14.897.125	9	72
Potosí	50.874.823	52.580.224	48.659.886	52.647.307	54.412.116	57.738.474	55.857.921	60.294.687	3	19
Santa Cruz	169.774.191	116.249.503	141.851.052	109.476.958	102.876.640	131.631.977	110.966.416	131.772.921	-1	-22
Tarija	40.096.577	52.931.937	44.049.214	37.412.352	61.329.417	127.137.223	47.475.304	62.912.170	20	57
Total	555.461.012	544.486.803	577.528.996	548.728.414	572.191.981	685.662.016	565.659.138	666.093.173	3	20

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Santa Cruz en 1996 ejecutaba más del 30% del gasto total de las Prefecturas de Departamento, en 2003 ejecuta tan sólo un 20%, cifra por debajo de la ejecución de la Prefectura de La Paz del mismo año que es de un 24%.

CUADRO No. 18
BOLIVIA: COMPOSICIÓN GASTO TOTAL DE PREFERATURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	3	5	5	5	5	4	5	6
Cochabamba	14	16	14	16	17	15	17	16
Chuquisaca	8	8	8	8	8	6	7	8
La Paz	21	23	24	24	22	21	24	24
Oruro	6	6	7	8	8	6	7	6
Pando	2	2	2	3	2	2	2	2
Potosí	9	10	8	10	10	8	10	9
Santa Cruz	31	21	25	20	18	19	20	20
Tarija	7	10	8	7	11	19	8	9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Más adelante se verá en detalle los componentes del gasto total. Sin embargo, se puede observar que el Gasto Corriente, además de ocupar el mayor porcentaje del gasto total, es el componente que crece de forma continua, a una tasa promedio anual de 5% y con una variación en el período analizado del 37%. Si bien la tasa de crecimiento media de las Aplicaciones Financieras es del 52%, su variación en el período analizado es de 0%.

CUADRO No. 19
BOLIVIA: GASTO TOTAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En dólares americanos

Componente	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Gasto Corriente	325.726.305	366.374.091	369.169.449	382.700.414	366.731.085	404.147.445	405.457.182	447.064.486	5	37
Gasto de Capital	139.880.409	148.354.321	178.099.019	137.392.110	169.859.061	182.781.134	138.281.580	129.254.367	1	-8
Aplicaciones Financieras	89.854.298	29.758.391	30.260.528	28.635.890	35.601.835	98.733.437	21.920.375	89.774.320	52	0
Total	555.461.012	544.486.803	577.528.996	548.728.414	572.191.981	685.662.016	565.659.138	666.093.173	3	20

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

El Gasto Corriente concentra entre un 59 y 72% de los gastos totales, el Gasto de Capital entre un 19 y 31% y las Aplicaciones Financieras entre un 5 y 16% de los gastos totales.

CUADRO No. 20
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DEL GASTO TOTAL EN PREFECTURAS DE
DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En porcentaje

Componente	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gasto Corriente	59	67	64	70	64	59	72	67
Gasto de Capital	25	27	31	25	30	27	24	19
Aplicaciones Financieras	16	5	5	5	6	14	4	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Gasto Corriente.

En 1997 el Gasto Corriente en las Prefecturas de Departamento se ha incrementado en un 12% con relación a 1996, en 1998 el crecimiento se desacelera alcanzando a crecer sólo un 1% con respecto a la gestión anterior, durante la gestión 1999 el Gasto Corriente se expande en un 4% en comparación a los niveles ejecutados en 1998, y en la gestión 2000, los gastos recurrentes se contraen alcanzando los niveles de ejecución registrados en las gestiones 1997 y 1998. De manera general y tomando en cuenta el período 1996-2003, se observa que el Gasto Corriente se ha expandido en un 37% a una tasa de crecimiento promedio del orden de 5% anual, de 325.726.305 dólares americanos en 1996 sube a 447.064.486 dólares americanos en 2003.

CUADRO No. 21
BOLIVIA: GASTO CORRIENTE DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003 1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	13.270.796	19.443.417	18.798.860	20.048.556	19.280.707	17.464.092	20.994.045	23.609.022	10	78
Cochabamba	53.132.264	59.835.679	57.969.910	61.484.182	61.747.971	67.068.210	69.940.420	71.752.961	4	35
Chuquisaca	24.406.191	26.171.765	27.510.613	28.931.733	27.185.158	26.353.393	30.331.648	32.706.405	4	34
La Paz	88.851.513	100.404.535	104.276.585	105.975.252	100.932.816	112.876.567	119.474.262	120.005.026	5	35
Oruro	20.415.537	22.274.466	25.707.284	24.775.241	22.709.311	24.724.634	24.681.763	27.267.338	5	34
Pando	4.288.999	4.725.381	4.806.411	4.560.378	6.155.325	7.470.552	7.200.410	6.168.531	6	44
Potosí	32.084.493	35.293.365	28.625.205	37.809.743	37.116.328	40.691.986	43.363.246	42.942.780	5	34
Santa Cruz	70.315.645	76.800.870	80.964.788	80.176.254	67.868.086	80.240.587	60.916.564	91.931.586	6	31
Tarija	18.960.867	21.424.613	20.509.793	18.939.075	23.735.383	27.257.424	28.554.824	30.680.838	8	62
Total	325.726.305	366.374.091	369.169.449	382.700.414	366.731.085	404.147.445	405.457.182	447.064.486	5	37

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

El mayor dinamismo de crecimiento corresponde a la Prefectura del Beni, entre 1996 y 2003 su Gasto Corriente alcanzó a expandirse en un 78% a una tasa promedio de 10% anual, le sigue en orden de importancia la Prefectura de Tarija, donde el Gasto Corriente creció en 62% a una tasa promedio de 8% anual, Pando es la tercera prefectura que registra mayor dinamismo en el crecimiento, puesto que su Gasto Corriente se incrementó en un 44% a una tasa anual promedio de 6% en el lapso de 8 años. El Gasto Corriente en las Prefecturas de La Paz, Oruro, Potosí y Santa Cruz creció alrededor del 30% a una tasa promedio de 6% y 5% anual; por otro lado, dos prefecturas registraron crecimientos moderados del orden de 4% anual: Chuquisaca y Cochabamba.

CUADRO No. 22
BOLIVIA: COMPOSICIÓN GASTO CORRIENTE DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	4	5	5	5	5	4	5	5
Cochabamba	16	16	16	16	17	17	17	16
Chuquisaca	7	7	7	8	7	7	7	7
La Paz	27	27	28	28	28	28	29	27
Oruro	6	6	7	6	6	6	6	6
Pando	1	1	1	1	2	2	2	1
Potosí	10	10	8	10	10	10	11	10
Santa Cruz	22	21	22	21	19	20	15	21
Tarija	6	6	6	5	6	7	7	7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

En la estructura se puede advertir que la Prefectura de La Paz ejecuta el 28% del Gasto Corriente con cierta tendencia a subir, le sigue en importancia la Prefectura de Santa Cruz que ejecuta cerca del 20% con miras a mantenerse, como era de esperar Cochabamba ocupa el tercer lugar con el 16%, entre las 3 prefecturas grandes llegan a ejecutarse dos terceras partes el Gasto Corriente, el resto es ejecutado en las 6 prefecturas que se encuentran fuera del eje central de desarrollo, esta importante proporción se explica por la alta concentración de recursos humanos que trabajan en los sectores salud, educación y asistencia social, también la existencia de burocracias más amplias y pesadas en estas prefecturas es un factor de mucha incidencia.

Dentro la composición del Gasto Corriente, las remuneraciones se constituyen en el componente de mayor importancia relativa, puesto que representan el 95%. Se advierte que los gastos de personal registran una trayectoria creciente en el periodo 1996-1999, donde el costo salarial aumenta de 305.046.038 a 362.461.975 dólares americanos, en el 2000 disminuye a 338.684.046 dólares americanos, del 2001 al 2003 la tendencia es ascendente, llegando a subir a 410.744.048. De manera general y tomando en cuenta los extremos del período, el componente de remuneraciones creció en un 35% a una tasa promedio de 5% por año.

CUADRO No. 23
BOLIVIA: GASTO CORRIENTE DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En dólares americanos

Componente	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Remuneraciones	305.046.038	345.929.306	349.180.263	362.461.975	338.684.046	346.634.605	347.265.249	410.744.048	5	35
Bienes y Servicios	10.385.284	10.390.979	11.928.400	9.604.515	18.776.467	40.293.401	39.602.153	21.063.840	22	103
Intereses Deuda Pública	5.025.139	5.025.592	5.068.891	5.479.491	6.592.551	5.438.060	4.232.939	5.750.006	4	14
Transferencias Corrientes	2.202.300	1.265.887	1.635.786	835.324	2.499.150	11.665.465	14.314.163	9.426.826	70	328
Otros Gastos	3.067.545	3.762.326	1.356.110	4.319.109	178.871	115.915	42.679	79.766	10	-97
Total	325.726.306	366.374.090	369.169.450	382.700.414	366.731.085	404.147.445	405.457.182	447.064.486	5	37

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, la adquisición de bienes y contratación de servicios, que representa alrededor de 3% del Gasto Corriente, muestra una trayectoria casi constante entre 1996 y 1998, con una ejecución que oscila entre 10.385.284 y 11.928.400 dólares americanos; sin embargo, durante 1999 el gasto ejecutado en bienes y servicios se reduce a 9.604.515 dólares y en el año 2000 registra una notable recuperación, las prefecturas alcanzan a ejecutar 18.776.467 dólares, en 2001 se alcanza el máximo nivel con 40.293.401 para luego decrecer notablemente, ejecutándose 21.063.840 dólares americanos en 2003. En general, en este período el gasto de bienes y servicios se incrementó en 103% a una tasa promedio del 22% anual.

El pago de intereses de deuda pública no tiene importancia relativa dentro la estructura del Gasto Corriente. Los niveles ejecutados en este período de tiempo se mantienen casi invariables entre 4.232.939 y 6.592.551 dólares americanos; las transferencias corrientes efectuadas por las prefecturas registran una fuerte reducción, de 2.202.300 bajan a 835.324 dólares en el lapso de 4 años, sin embargo, durante los últimos años repuntan alcanzando un nivel de ejecución variable, llegando a ejecutarse 9.426.826 en 2003, en general, en el período analizado se dio un incremento de 328% a una tasa promedio de 70% anual. En este componente se destacan las transferencias que las Prefecturas efectúan a instituciones privadas sin fines de lucro, empresas descentralizadas y otros.

CUADRO No. 24
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN PREFECTURAS DE
DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En porcentaje

Componente	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Remuneraciones	94	94	95	95	92	86	86	92
Bienes y Servicios	3	3	3	3	5	10	10	5
Intereses Deuda Pública	2	1	1	1	2	1	1	1
Transferencias Corrientes	1	0	0	0	1	3	4	2
Otros Gastos	1	1	0	1	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Gastos de Capital.

Durante la gestión 1997, los Gastos de Capital en las prefecturas se incrementaron en un 6% con relación a 1996, de 139.880.409 dólares americanos suben a 148.354.321, en 1998 crecieron en un 20% en comparación a la gestión anterior, es decir, que fueron mayores en 29.744.699 dólares americanos, este notable crecimiento se debe a la mayor ejecución de proyectos de inversión pública y al aumento en las transferencias de capital; sin embargo, en 1999 los Gastos de Capital se contraen en un 23% con respecto a 1998, alcanzándose a ejecutar la suma de 137.392.110 dólares, menor incluso a los niveles de gasto ejecutados en 1996, el descenso está relacionado con la disminución en los niveles de liquidez de fondos públicos explicados, por una parte, por la reducción en las transferencias corrientes y, por otra, por la drástica caída en los ingresos que se originan en la venta de activos de propiedad de las Prefecturas y en los recursos provenientes de donación que tienen como destino financiar la inversión en las Prefecturas. En la gestión 2003, los Gastos de Capital en las Prefecturas de Departamento registran un monto de 129.254.367 dólares americanos, lo que muestra una variación negativa en el período analizado de -8%.

CUADRO No. 25

**BOLIVIA: GASTO DE CAPITAL PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos**

Prefectura	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Varia- ción % 2003 1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	4.732.766	6.259.040	6.445.676	6.177.851	7.014.896	6.999.529	5.313.211	8.833.120	12	87
Cochabamba	21.012.059	27.248.714	18.518.109	22.633.424	34.299.192	30.397.542	23.177.955	21.952.138	4	4
Chuquisaca	15.225.197	14.084.895	16.365.888	13.431.280	15.752.843	14.108.273	10.992.141	10.715.579	-4	-30
La Paz	26.138.568	20.555.302	27.115.442	23.537.225	23.720.566	33.042.066	17.676.130	20.014.771	1	-23
Oruro	9.968.035	10.438.568	15.139.224	17.085.445	22.365.755	14.606.234	10.539.296	5.702.569	-2	-43
Pando	1.865.558	4.032.562	7.535.416	6.011.698	4.322.187	4.957.570	4.206.233	5.575.165	27	199
Potosí	16.908.762	9.884.495	13.508.350	12.956.587	15.225.416	14.932.173	9.392.159	8.451.223	-6	-50
Santa Cruz	26.765.425	34.264.094	51.642.725	19.904.178	26.011.351	43.566.194	45.067.689	26.888.625	11	0
Tarija	17.264.039	21.586.651	21.828.189	15.654.422	21.146.855	20.171.553	11.916.766	21.121.178	9	22
Total	139.880.409	148.354.321	178.099.019	137.392.110	169.859.061	182.781.134	138.281.580	129.254.367	1	-8

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Pando alcanza el mayor dinamismo de crecimiento, sus Gastos de Capital crecieron en 199% en el transcurso de los últimos 8 años a una tasa promedio del orden de 27% anual, de 1.895.558 que se ejecutaban en 1996 pasan a ejecutarse 5.702.569 dólares americanos en 2003, su participación en la composición del total de Gastos de Capital oscila entre 1 y 4%. La Prefectura del Beni logra también alcanzar un notable crecimiento en sus Gastos de Capital, de 4.732.766 dólares en 1996 se expandieron a 8.833.120 en 2003, el crecimiento presentado en esta prefectura es del 87% a una tasa promedio del 12% anual, su peso relativo dentro la estructura sube de 3 a 7% en el mismo período de tiempo, una mayor capacidad en la ejecución de proyectos de inversión pública se constituye en la explicación del comportamiento del Gasto de Capital en las dos prefecturas mencionadas. Las Prefecturas de Tarija y Cochabamba registran crecimientos menores pero no menos importantes que las anteriores, en cambio, Potosí, La Paz, Chuquisaca, Oruro y Santa Cruz son las prefecturas que registraron disminuciones en sus Gastos de Capital, siendo la Prefectura de Potosí la que registra una caída más severa si se compara 1996 con el 2003.

CUADRO No. 26

**BOLIVIA: COMPOSICIÓN DEL GASTO DE CAPITAL EN PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje**

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	3	4	4	4	4	4	4	7
Cochabamba	15	18	10	16	20	17	17	17
Chuquisaca	11	9	9	10	9	8	8	8
La Paz	19	14	15	17	14	18	13	15

Oruro	7	7	9	12	13	8	8	4
Pando	1	3	4	4	3	3	3	4
Potosí	12	7	8	9	9	8	7	7
Santa Cruz	19	23	29	14	15	24	33	21
Tarija	12	15	12	11	12	11	9	16
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Los Gastos de Capital ejecutados en Inversión Real Directa, que incluyen los gastos en formación bruta de capital fijo y en proyectos de inversión pública, fueron 123.972.784 dólares americanos en 1996, en 1997 disminuyen a 118.921.441, en 1998 aumentaron a 126.473.943, durante la gestión 1999 bajan nuevamente a 104.653.475 y en 2001 se recuperan alcanzando a ejecutarse 149.796.115 dólares americanos, en 2002 y 2003 la tendencia es decreciente ejecutándose en 2003: 101.980.752 dólares americanos. Este componente es el de mayor peso relativo dentro de los Gastos de Capital, en 1996 representaban el 89% del total de Gastos de Capital y en 2003 pasan a representar el 79%.

CUADRO No. 27
BOLIVIA: GASTO DE CAPITAL DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En dólares americanos

Componente	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Inversión Real Directa	123.972.784	118.921.441	126.473.943	104.653.475	130.222.401	149.796.115	114.929.666	101.980.752	-1	-18
Transferencias de Capital	15.907.624	29.432.879	51.625.076	32.738.636	39.636.661	32.985.020	23.351.914	27.273.615	17	71
Total	139.880.408	148.354.320	178.099.019	137.392.111	169.859.062	182.781.134	138.281.580	129.254.367	1	-8

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Las transferencias de capital se constituyen en el segundo componente en importancia del Gasto de Capital, estos egresos, cuyo destino es financiar preferentemente proyectos que ejecutan otras instituciones (inversión concurrente), se incrementaron notablemente entre 1996 y 1998, subiendo de 15.907.624 a 51.625.076 dólares americanos, pero al igual que los demás componentes bajan en 1999 a 32.738.636 dólares americanos debido a la desaceleración de la economía que se tradujo en menores niveles de disponibilidad de recursos. En la gestión 2000, las transferencias experimentan un repunte, ejecutándose 39.636.661 dólares americanos, su participación porcentual en los Gastos de Capital sube de 11% en 1996 a 23% en el 2000, alcanzando en este período de tiempo un máximo de 29%. Desde el año 2001 hay un descenso, bajando en 2003 a 27.273.615 dólares americanos. En este componente se destacan las transferencias que realizan las prefecturas a instituciones privadas sin fines de lucro, a Gobiernos Municipales y Entidades Descentralizadas.

CUADRO No. 28
BOLIVIA: COMPOSICION DEL GASTO DE CAPITAL EN PREFECTURAS DE
DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En porcentaje

Componente	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión Real								
Directa	89	80	71	76	77	82	83	79
Transferencias de Capital	11	20	29	24	23	18	17	21
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Aplicaciones Financieras.

De manera global, las Aplicaciones Financieras describen una trayectoria inestable en el tiempo. En la gestión 1997 se reducen en un 67% con relación a la gestión anterior, de 89.854.297 dólares bajan a 29.758.391, la caída drástica se explica en parte, a la reducción de la cuenta Disminución de Otros Pasivos, pero sobre todo, se debe a la reducción de la cuenta Disminución del Patrimonio. En 1998 las Aplicaciones Financieras experimentan un pequeño repunte con una ejecución de 30.260.529 dólares, en 1999 se reducen aun más, alcanzando el nivel más bajo en el período: 28.635.892 dólares americanos. Durante la gestión 2000 las aplicaciones registran un leve crecimiento con respecto a la gestión anterior, la ejecución sube a 35.601.836 dólares, alcanzando un máximo en 2001 de 98.733.437, para caer fuertemente en 2002 a 21.920.375 e incrementarse nuevamente en 2003 a 89.774.320 dólares americanos.

CUADRO No. 29
BOLIVIA: APLICACIONES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En dólares americanos

Prefectura	1.1.1.1.1 Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Beni	537.469	505.672	751.524	233.912	508.193	836.585	912.110	5.509.187	96	925
Cochabamba	1.535.723	1.565.646	2.200.737	2.527.502	1.350.696	3.254.864	1.394.468	10.974.457	112	615
Chuquisaca	3.141.496	1.044.398	1.419.431	2.242.221	1.092.233	466.235	922.053	8.849.895	125	182
La Paz	1.596.593	2.087.440	6.913.943	2.947.124	1.913.224	1.319.886	1.424.124	22.533.191	233	1.311
Oruro	2.097.374	388.430	965.145	2.856.737	2.099.518	2.852.267	1.759.090	5.790.612	66	176
Pando	2.499.283	1.659.229	528.646	3.732.036	1.123.217	355.844	420.136	3.153.429	148	26
Potosí	1.881.568	7.402.364	6.526.331	1.880.977	2.070.372	2.114.315	3.102.515	8.900.684	65	373
Santa Cruz	72.693.121	5.184.539	9.243.539	9.396.526	8.997.203	7.825.196	4.982.164	12.952.710	13	-82
Tarija	3.871.671	9.920.673	1.711.232	2.818.855	16.447.179	79.708.245	7.003.714	11.110.154	139	187
Total	89.854.298	29.758.391	30.260.528	28.635.890	35.601.835	98.733.437	21.920.375	89.774.320	52	0

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Las Prefecturas de La Paz, Santa Cruz y Tarija son las que concentran más del 50% de las Aplicaciones Financieras totales con el 25, 14 y 12% respectivamente en el PGN del 2003.

CUADRO No. 30
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE APLICACIONES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO
1996 – 2003
En porcentaje

Prefectura	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	1	2	2	1	1	1	4	6
Cochabamba	2	5	7	9	4	3	6	12
Chuquisaca	3	4	5	8	3	0	4	10
La Paz	2	7	23	10	5	1	6	25
Oruro	2	1	3	10	6	3	8	6
Pando	3	6	2	13	3	0	2	4
Potosí	2	25	22	7	6	2	14	10
Santa Cruz	81	17	31	33	25	8	23	14
Tarija	4	33	6	10	46	81	32	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

Dentro las Aplicaciones Financieras se destacan los pagos que las Prefecturas realizan para extinguir su deuda; la amortización de deuda pública se ha incrementado en 260% en el lapso de los últimos 8 años, de 5.150.831 dólares americanos en 1996 a 18.521.015 en 2003, la tasa promedio de crecimiento de las amortizaciones es del orden de 62% anual.

CUADRO No. 31
BOLIVIA: APLICACIONES FINANCIERAS DE PREFECTURAS DE DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En dólares americanos

Componente	Años								Tasa Media Crec. Anual %	Variación % 2003/1996
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Inversión Financiera	8.330.681	14.070.660	3.966.531	2.158.338	2.065.205	1.932.271	3.335.914	66.980.022	274	704
Amortización Deuda Pública	5.150.831	5.619.149	11.310.301	12.252.631	25.070.010	88.123.055	12.828.476	18.521.015	62	260
Disminución Pasivos y Patrimonio	76.372.785	10.068.582	14.983.697	14.224.923	8.466.621	8.678.110	5.755.985	4.273.283	-20	-94
Total	89.854.297	29.758.391	30.260.529	28.635.892	35.601.836	98.733.437	21.920.375	89.774.320	52	0

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

CUADRO No. 32
BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE LAS APLICACIONES FINANCIERAS PREFECTURAS DE
DEPARTAMENTO POR COMPONENTE
1996 – 2003
En porcentaje

Componente	Años							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión Financiera	9	47	13	8	6	2	15	75
Amortización Deuda Pública	6	19	37	43	70	89	59	21
Disminución Pasivos y Patrimonio	85	34	50	50	24	9	26	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contaduría General del Ministerio de Hacienda.

En 1996 la amortización de deuda pública representó el 6% de las Aplicaciones, en el 2003 pasan a representar el 21%, esto revela que el pago de servicios de la deuda se hace cada vez mayor como resultado de un mayor endeudamiento contraído sobre todo con entidades y organismos internos, hipótesis que estaría siendo confirmada por el notable incremento en la obtención de préstamos. Los demás componentes de las Aplicaciones registran crecimientos negativos en este período de tiempo, se caracterizan básicamente por su inestabilidad con fuertes fluctuaciones, también es importante destacar que el componente de disminución del patrimonio representaba en 1996 el 85%, en la gestión 2003 su peso relativo es de 5%.

3.3. Balance de ingresos y gastos de las Prefecturas de Departamento.

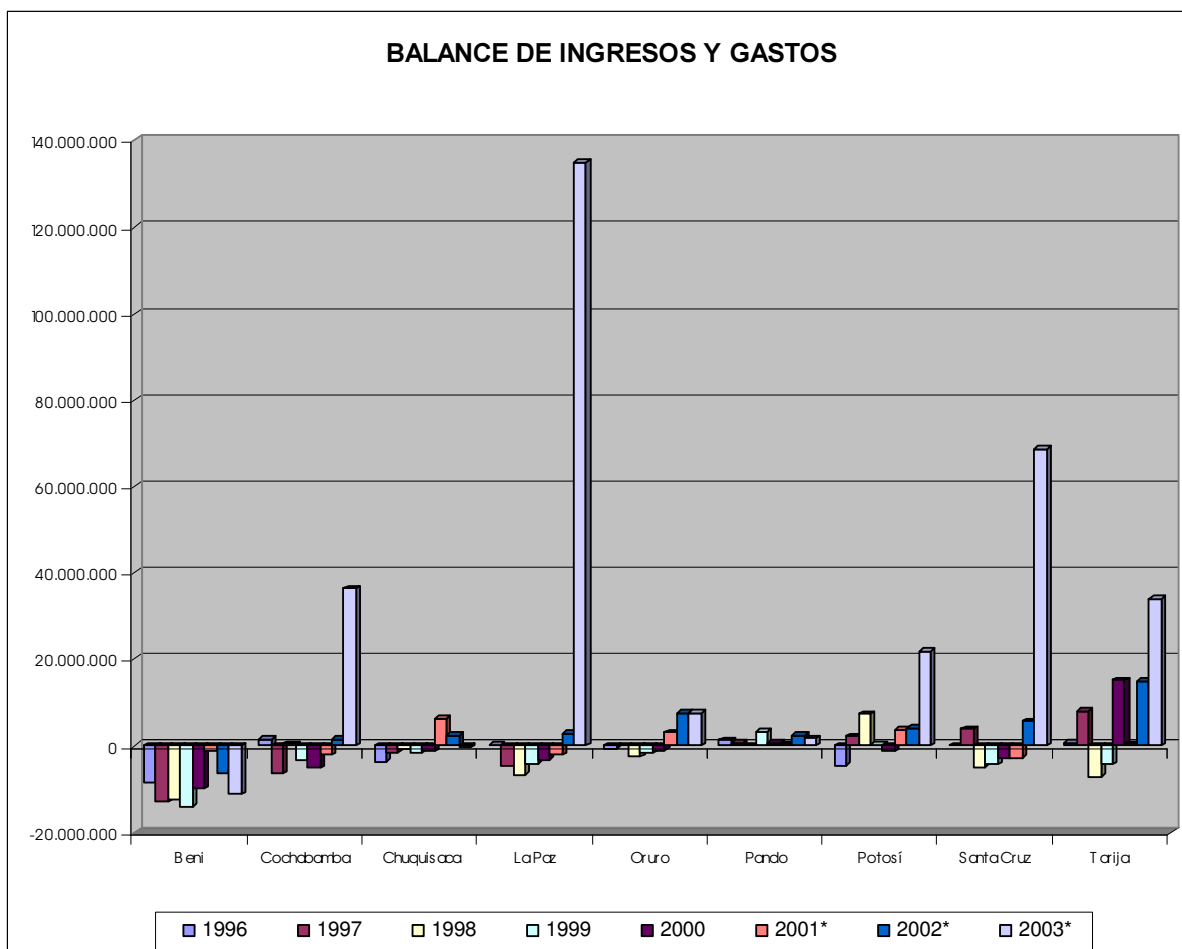
CUADRO No. 33
BALANCE DE INGRESOS Y GASTOS EXPRESADO EN DÓLARES AMERICANOS
1996 – 2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beni	-8.408.110	-12.923.054	-12.533.340	-14.011.251	-9.994.986	-1.336.434	-6.298.676	-11.197.319
Cochabamba	1.558.574	-6.437.594	507.709	-3.241.068	-5.161.434	-2.113.854	1.650.143	36.432.512
Chuquisaca	-3.702.219	-1.459.927	-537.737	-1.539.118	-1.274.434	6.297.106	2.353.514	-380.910
La Paz	258.633	-4.731.777	-6.816.263	-4.036.806	-3.203.999	-2.105.671	2.890.315	134.879.807
Oruro	-511.490	-163.535	-2.594.356	-1.669.720	-1.071.921	3.010.586	7.618.298	7.614.878
Pando	1.341.716	725.619	-317.223	3.220.037	796.243	387.126	2.337.246	1.818.483
Potosí	-4.444.127	2.204.612	7.317.831	146.570	-1.334.407	3.806.842	4.002.542	21.763.769
Santa Cruz	-235.136	3.980.723	-5.066.994	-4.308.097	-3.027.910	-2.746.135	5.607.962	68.749.017
Tarija	651.161	8.123.175	-7.164.298	-4.289.254	15.244.098	439.582	14.969.216	34.027.886

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Al final, en el balance se ve que solamente Beni y Chuquisaca tienen déficit en la relación entre ingresos y gastos.

GRÁFICO No. 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Si se tuviera que medir déficit fiscal departamental, éste será el resultado. Mentiroso por cierto, ya que se encubre con transferencias discrecionales y con otros recursos que no tienen relación con las competencias propiamente departamentales.

3.4. Gastos de las Prefecturas comparados con las recaudaciones tributarias departamentales.

Si se toma la recaudación tributaria departamental del año 2003, se tendría el siguiente cuadro:

CUADRO No 34
BOLIVIA: RECAUDACION TRIBUTARIA POR DEPARTAMENTO
GESTIÓN 2003
EN DOLARES AMERICANOS

IMPUESTOS / DEPARTAMENTOS	BENI	COCHABAMBA	CHUQUISACA	LA PAZ	ORURO	PANDO	POTOSI	SANTA CRUZ	TARIJA	TOTAL
NACIONALES	3.686.972	82.683.559	11.531.957	311.022.652	23.249.849	193.831	9.230.565	331.219.086	37.177.750	809.996.220
IVA (Mercado Interno)	836.630	28.221.543	4.533.552	100.920.653	2.058.738	20.360	1.097.866	84.661.990	4.296.523	226.647.855
IVA (Importaciones)	432.388	20.173.292	742.551	61.449.590	17.343.804	21.143	5.157.570	97.119.220	25.937.309	228.376.868
IT	1.185.777	17.390.649	3.156.744	47.909.144	2.399.072	35.399	1.324.221	67.158.738	3.519.889	144.079.633
IUE	443.288	9.403.608	1.395.530	35.207.105	708.802	59.031	571.098	35.165.261	1.384.053	84.337.775
IUE RE	1.969	1.437.490	222.220	13.782.367	16.788	0	18.648	26.061.210	15.348	41.556.039
ICE (Mercado Interno)	133.417	661.553	119.498	22.388.478	3.880	666	503.561	944.879	1.185.936	25.941.867
ICE (Importaciones)	0	1.673.155	133.127	4.775.004	324.359	14.920	70.505	5.631.013	113.836	12.735.918
RC-IVA	205.172	1.368.338	910.242	9.700.660	241.836	25.714	363.311	6.042.077	409.061	19.266.411
IRPE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TGB	8.245	148.864	23.387	244.711	32.780	953	12.925	97.554	22.453	591.873
IUM	0	0	0	373.978	66	0	592	192	33	374.861
ISAE	0	626.585	13.551	759.117	0	0	0	1.190.366	10.167	2.599.786
IPR/RAU	346.400	2.157	692	7.793	145	2.200	0	463.871	1.893	825.151
IERI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Programa Transitorio	79.058	909.961	49.869	1.128.380	67.746	1.236	70.851	993.164	158.889	3.459.154
Conceptos Varios	14.630	666.363	230.994	12.375.670	51.834	12.208	39.417	5.689.551	122.361	19.203.028
Subtotal Regímenes Especiales en Efectivo	16.391	155.254	31.505	387.844	43.339	3.373	34.051	111.780	102.036	885.572
Régimen Tributario Simplificado	16.391	152.952	30.974	386.799	43.013	3.303	33.971	108.755	101.143	877.299
Régimen Tributario Integrado	0	2.302	531	1.045	326	70	80	3.025	893	8.273
Impuestos y Otros Ingresos en Valores	116.052	6.964.941	2.227.466	68.366.157	138.749	38.358	76.141	24.130.767	68.240	102.126.871
GA (Aduanas)	29.195	7.016.467	367.094	21.680.178	8.540.110	11.241	2.428.947	29.491.641	4.346.065	73.910.937
TOTAL	3.848.610	96.820.221	14.158.022	401.456.831	31.972.046	246.803	11.769.704	384.953.275	41.694.090	986.919.600

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

El cuadro muestra que los ingresos tributarios más sostenibles como son el IVA, RC-IVA y el impuesto a las utilidades IU, rinden más en los Departamentos de mayor actividad económica.

Si se observa en otro cuadro el nivel de gasto de las Prefecturas en las competencias asignadas, se podrá construir algunas relaciones reveladoras.

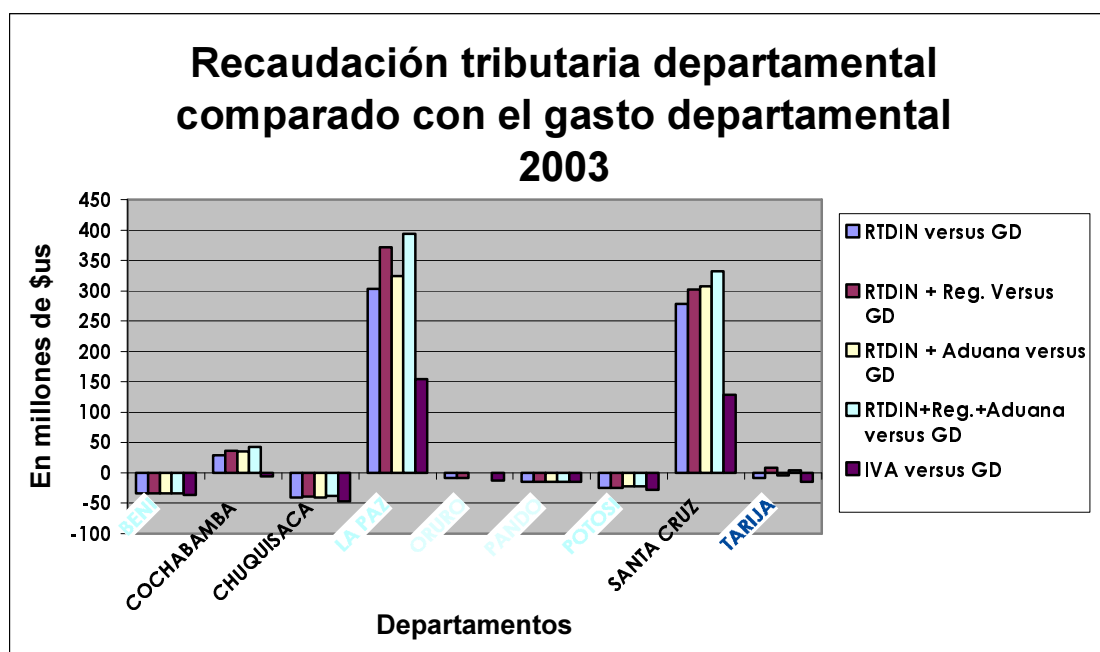
CUADRO No. 35
RECAUDACIONES TRIBUTARIAS DEPARTAMENTALES Y GASTOS DEPARTAMENTALES
EXPRESADO EN DÓLARES AMERICANOS

	BENI	COCHABAMBA	CHUQUISACA	LA PAZ	ORURO	PANDO	POTOSI	SANTA CRUZ	TARIJA
REC. NALS - Gasto Departamental	-34.264.357	28.778.962	-40.739.922	303.196.856	-8.700.332	-14.703.294	-25.180.257	277.977.187	-8.351.732
REC. NALS + REG.ESP – Gasto Departamental	-34.131.914	35.899.157	-38.480.951	371.950.857	-8.518.245	-14.661.563	-25.070.065	302.219.733	-8.181.456
REC. NALS + Aduana – Gasto Departamental	-34.235.162	35.795.429	-40.372.828	324.877.033	-160.223	-14.692.053	-22.751.310	307.468.828	-4.005.667
TOTAL Recaudado – Gasto Departamental	-34.102.719	42.915.624	-38.113.857	393.631.035	21.865	-14.650.322	-22.641.118	331.711.375	-3.835.391
IVA-Gasto Departamental	-36.682.311	-5.509.762	-46.995.776	154.544.447	-12.547.639	-14.855.621	-28.155.386	128.539.311	-15.295.649

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Este cuadro muestra que cuando se realizan comparaciones diversas se tienen resultados que eran de esperar.

GRÁFICO No. 4



Nota: RTDIN = Recaudación Tributaria Departamental de Impuestos Nacionales, GD = Gasto Departamental, IVA = Impuesto al Valor Agregado, Reg. = Regímenes Especiales

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Sólo los Departamentos de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija muestran saldos positivos si se compara:

1. Recaudación tributaria versus el Gasto Departamental.
2. Recaudación Tributaria más recaudación de Regímenes Especiales versus el Gasto Departamental.
3. Recaudación Tributaria más la recaudación Aduanera versus el Gasto Departamental

4. Total de recursos recaudados en el Departamento versus el Gasto Departamental.
5. Recaudación del IVA versus el Gastos Departamental.

Oruro tiene una situación casi de equilibrio, con los cuatro primeros ejercicios con saldos positivos pequeños y el último con saldo negativo. En el quinto ejercicio, debe entenderse al IVA como el impuesto más rendidor de todo el arsenal tributario nacional. Estos cinco escenarios se realizaron para demostrar que se tiene un grado importante de excedente en la captación tributaria departamental en los Departamentos del eje, en comparación con la devolución que realiza el Gobierno Central.

Esto da pie para trabajar los futuros escenarios en el siguiente capítulo, especialmente en lo referido a las posibilidades reales de los Departamentos de asumir una descentralización fiscal financiera y en la sostenibilidad de la misma.

Un último cuadro da una imagen del grado de descentralización fiscal alcanzado en Bolivia:

CUADRO No. 36
INDICADORES FISCALES DE DESCENTRALIZACIÓN

Indicadores %	1995	1996	1997	1998	1999	2000
De ingresos tributarios nacionales	96	95.7	95.5	95.4	93.8	94.1
De ingresos tributarios municipales	4.0	4.3	4.5	4.6	6.2	5.9
Gasto del nivel nacional	68.8	63.9	68.6	69.5	67.9	71.1
Gasto del nivel departamental	10.7	14	12.7	13.1	11.4	11.2
Gasto del nivel municipal	20.5	22.1	18.7	17.3	20.7	17.6
GMs recursos propios menores a coparticipación tributaria	89.7	90.3	8.1	89.1	90.7	91.6
GMs recursos propios mayores a coparticipación tributaria	10.3	9.7	11.9	10.9	9.3	8.4

Fuente: Unidad de Programación Fiscal, Ministerio de Hacienda.

Con este cuadro y como señala el mismo informe del Ministerio de Hacienda, se tiene que en Bolivia se ha avanzado en un 8% en la descentralización de los ingresos y en un 30% en la descentralización del gasto²⁵.

El mismo documento²⁶ señala que se tomaron criterios fiscales convencionales para la evaluación de la descentralización fiscal en Bolivia:

- a) Claridad en la definición de responsabilidades sin duplicación ni conflictos legales.

²⁵ Ministerio de Hacienda. EVALUACIÓN DEL PSAC-1: APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN. Unidad de Descentralización Fiscal. Informe Final. ISS, SAX gr. Pág. 33. La Paz.

²⁶ Ministerio de Hacienda. EVALUACIÓN DEL PSAC-1: APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN. Unidad de Descentralización Fiscal. Informe Final. ISS, SAX gr. Pág. 33. La Paz.

- b) Subsidiaridad y “responsabilización”, entendidos como la definición del poder de decisión en el nivel donde surgen problemas/demandas que requieren solución/respuesta y como el *accountability* que asegura qué resultados se espera de cada nivel.

4. Ensayo de estructura del gobierno departamental autónomo.

La importancia del tema institucional en el desarrollo económico se ha visto acrecentada desde la aparición de las nuevas teorías de Douglas North, Premio Nóbel de Economía en 1999, quien sostiene que es imposible pensar en desarrollo económico sin una sólida estructura institucional, entendidas éstas no como las instituciones, los organigramas o las voluminosas estructuras burocráticas, sino como aquellas acciones, usos, costumbres, tradiciones, métodos, metodologías, etc., que la sociedad se dota, para realizar sus actividades económicas sociales, culturales, etc.

Por ejemplo, la *minkha* o el *ayni* serían instituciones de capital social, que en el caso del occidente boliviano debieran asumirse y utilizarse en pro de incorporarlas en modelos de desarrollo local. En el caso cruceño, la capacidad de asociarse en cooperativas, comparsas, clubes y sociedades productivas es también digno de tomar en cuenta al momento de construir la institucionalidad de un país, una región, un Departamento o un municipio.

Esto es a lo que se tiende con este acápite, donde, si bien se analizan las estructuras, organigramas y organización de las Prefecturas Departamentales hasta llegar a plantear la propuesta para un futuro Gobierno Departamental Autónomo, se pretende que el mismo se enriquezca con el concepto de construcción institucional de North²⁷.

Con esta teoría en la cabeza, se puede iniciar un nuevo enfoque del marco institucional de una nueva estructura organizativa estatal, como son las Autonomías Departamentales. La institución es útil al desarrollo económico y social, no es sólo la estructura burocrática o el organigrama, no se construye sobre la base de pensar en quién ocupa qué puesto ni en las lacras que se han vivido hasta hoy de cuoteo y repartija político partidaria, ni tampoco de un tecnocratismo secante, sino sobre la base de la cultura: la forma de organizarse de la sociedad, porque las instituciones deber ser reflejo de una sociedad. De allí que la organización del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz, deberá ser diferente al de cualquier otro Departamento, por las particularidades que se reclaman en este aspecto.

²⁷ North, D.C. STRUCTURE AND CHANGE IN ECONOMIC HISTORY. Caps. 2-3. Norton, Nueva York, 1981. North, D.C. THE NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS Journal of Institutional and Theoretical Economics. Págs. 230-237. New York. USA. 1986. March, James G.; Olsen, Johan P. EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES. La Base Organizativa de la Política. The Free Press, a Mac Millan Division. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad Autónoma de Sinaloa. Fondo de Cultura Económica. Págs. 9-38, 92-110, 196-230. México, 1997.

Uno de los estudios más serios de la evaluación del desempeño institucional de las Prefecturas se realizó el año 2002²⁸.

Este estudio tomó las Capacidades temáticas de las Prefecturas, a saber:

- a) Capacidad de gestión interna
- b) Capacidad para planificar
- c) Capacidad de gestión fiscal-financiera
- d) Capacidad para involucrar

De este estudio extraemos algunos temas relevantes al propósito de nuestro estudio. Se ve que el gasto en las Prefecturas es altamente realizado al margen de la Ley de Descentralización Administrativa:

CUADRO No. 37

ÁMBITO DEL GASTO DE LAS PREFECTURAS	
(valor agregado 1997-2000)	
Naturaleza del gasto	Porcentaje
Gasto según LDA	52%
Gasto extra LDA	48%
Gasto “usurpado”	s.d.

Fuente: Estudio de Capacidades Prefecturales.

Este dato está en directa relación con los recursos delegados a las Prefecturas, que es también del orden del 52%. Los recursos independientes para el 2001 son del 7% y entre los dependientes se encuentran: el IEHD 8%, regalías 9%, transferencias 61%, créditos 13% y el Fondo de Compensación Departamental 2%, lo que es coincidente con las cifras mostradas en capítulos anteriores.

Asimismo, aquí se coincide con el informe en que los directores de los Servicios Departamentales tienen fricción de mando con el ministerio sectorial en el nivel nacional, lo que se llama su perforamiento. En el mismo informe, se advierte sobre el peligro de una visión “hacendística”, que es influida por los recursos de la cooperación internacional y las visiones sectoriales de gasto. Se advierte también sobre la dicotomía de autoridades en el nivel subdepartamental: Subprefectos, Corregidores y las propias autoridades municipales. Lo cual lleva nuevamente a la profunda reflexión sobre la eliminación de los cantones como nivel de administración gubernamental.

Se concluye que la distribución vertical de competencias en el nivel prefectural queda afectada. Se pide desconcentrar funciones delegadas fuera de la Prefectura, además de sanciones más efectivas a vulneraciones de la responsabilidad en la función pública; se

²⁸ Ministerio de la Presidencia. ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN PREFECTURAL. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Coordinado por Franz Xavier Barrios Suvelza, Gloria Ardaya, Pamela Antezana, Horacio Barrancos, Ramiro Mendieta, Baldomar Rodríguez, Daniel Soriano, Marcelo Torres, Jenny Ybamegaray. Otro estudio sobre el nivel sectorial fue coordinado por Freddy Valverde y otros. PAP – Holanda. La Paz, 2002.

señala a los programas de fortalecimiento (municipal) como “dirigistas”, lo que implica varias cosas: desde atender contra la autonomía municipal, hasta desconocer las particularidades de cada municipio.

Se señalan falencias en el sistema de monitoreo y evaluación, se reconocen carencias en la planificación departamental, no se ve un sistema de gestión prefectural que permita la evaluación de su desempeño.

Remata la crítica un listado de problemas fundamentales de la Prefectura-tipo:

- a) Gestión “amiotrófica” (por operar con márgenes mínimos).
- b) Gestión “emburbujada” (por estar desvinculada del actor social).
- c) Gestión “enajenada” (del sustrato político-espacial).
- d) Gestión “ficticia” (por gastar fuera del catálogo oficial).
- e) Gestión “perdonada” (en sus omisiones de acción pública).
- f) Gestión “sin visión” (de un largo plazo).
- g) Gestión “infraestructurista” (por focalizarse en inversiones duras).
- h) Gestión “politizada” (por partidos de turno).
- i) Gestión “a-empresarial” (por no operar según resultados).
- j) Gestión “hermética” (por no permitir acceso y no difundir información).
- k) Gestión “autista” (por carecer de monitoreo integral).

Sobre la base de este diagnóstico, se realizan propuestas de modificación al enfoque del nuevo tipo prefectural en lo fiscal-financiero, en la planificación, en la gestión-ejecución y en la evaluación y monitoreo, que se ven más adelante. Se crea una metodología de ranking prefectural para comparar su desempeño. Se analiza en detalle cada una de las cuatro capacidades del estudio, mostrando que no hay correlación de las planificaciones del nivel nacional con el departamental y el municipal, evidenciando la falta de recursos autónomos y, por tanto, que el gasto departamental de funcionamiento es de 7% y el municipal de 6%, llegando ambos niveles a sólo 6% en servicios personales, frente a un nivel nacional aplastante, lo que es correlativo con los ingresos, esto en lo fiscal financiero. En la capacidad de involucramiento, la falta de capacidad de la Prefectura y del Prefecto de resolver problemas regionales y subregionales, en los cuales son los Ministros los que tienen que viajar permanentemente atendiendo conflictos, afectando la gobernabilidad y la solidificación de la propia democracia, y otros temas de excluyente actuación de la Prefectura con relación a actores sociales e institucionales departamentales. Se analiza también su capacidad de gestión interna, su incapacidad de orientar inversiones a áreas de impacto, su falta de eficiencia y efectividad, su politización, etc.²⁹

Como se puede observar, este es un informe que coincide en las evaluaciones preliminares del estudio, dotándole de datos que lo corroboran.

²⁹ Ver el estudio ya citado del Ministerio de la Presidencia. ESTUDIO DE EVALUACIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN PREFECTURAL. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Coordinado por Franz Xavier Barrios Subelza, ... PAP – Holanda. La Paz, 2002.

La estructura del Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz que se propone, tiene la virtud de tomar en cuenta que las competencias son transferidas, o sea, que existe una efectiva descentralización administrativa y no sólo una desconcentración. Eliminando los Servicios Departamentales, se crean Secretarías Departamentales con Direcciones que no sólo operen los sectores sino también definan políticas y normas de acuerdo al catálogo competencial de las Autonomías. El equipo del Gobernador Departamental es básicamente técnico y cuenta con mayor transparencia para su designación en virtud de la aplicación de normas de personal y administrativas descentralizadas, como se podrá observar en el siguiente capítulo.

Otro factor clave es que al hacerse cargo de temas como la seguridad interna de manera autónoma, se deja en claro que los temas de seguridad ciudadana y policía departamental tienen una correlación íntima.

Adicionalmente, se correlativiza el sistema de presupuestos con el de planificación según el concepto de presupuesto plurianual, el cual garantiza el cumplimiento de lo planificado y evita ese divorcio o viejo *stop and go* comentado antes en la inversión pública y en el accionar de los Fondos.

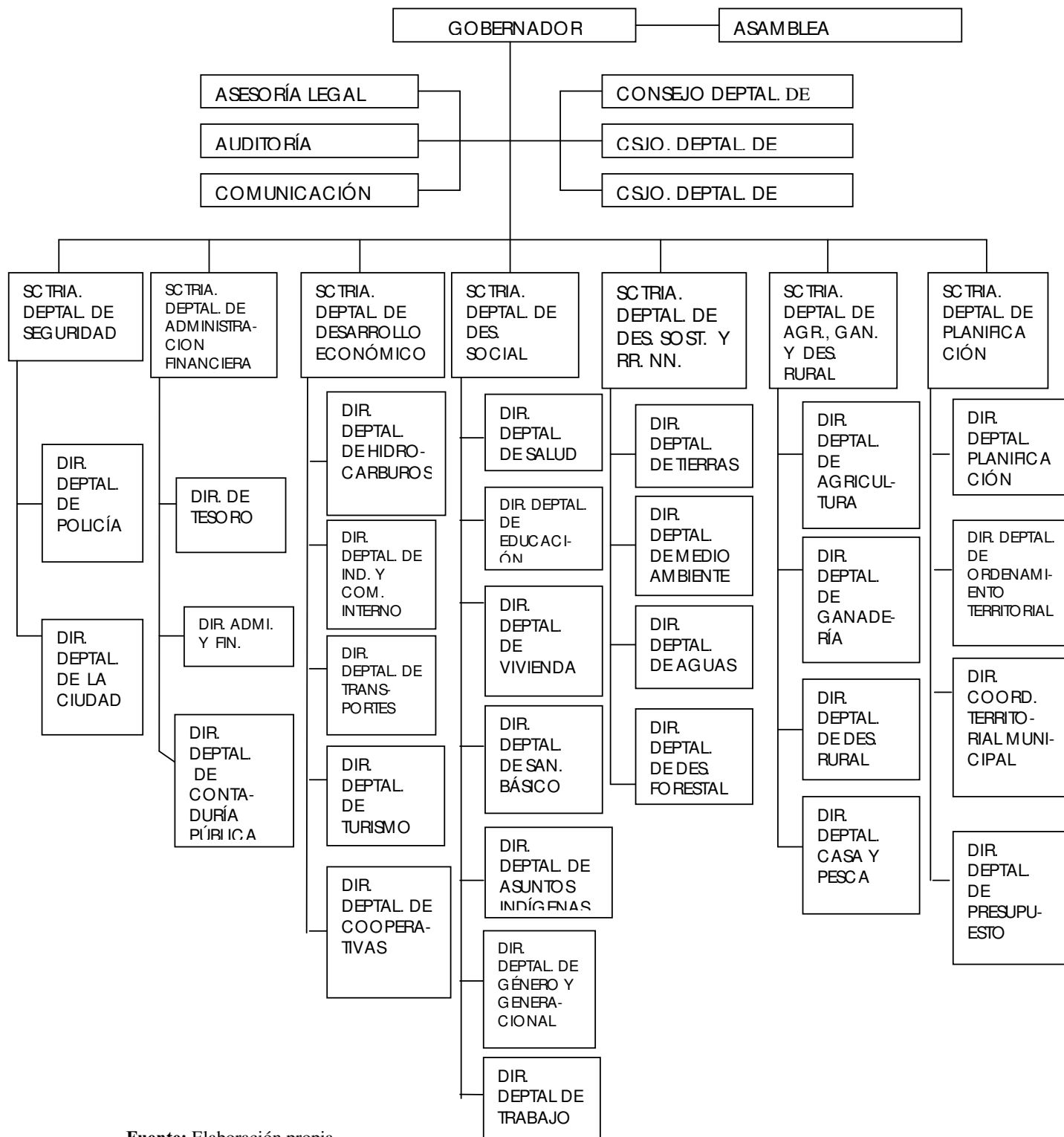
Por otro lado, existe y se rescata el concepto de *integralidad* en el desarrollo social (o humano, como se quiere entender) y las posibilidades de *integralidad* en los conceptos de desarrollo sostenible y de desarrollo económico.

El tema de la gobernabilidad se refleja en la elegibilidad directa del Prefecto y de los asambleístas departamentales, lo que permite que el gobierno departamental no se maneje burocráticamente desde una Dirección o Unidad, sino que responda a la lógica de autoridades departamentales de la Autonomía electas democráticamente.

Se tiene una estructura para la Asamblea Departamental muy flexible, poco ampulosa y con direccionalidad a las competencias transferidas en cuanto a sus comisiones de trabajo.

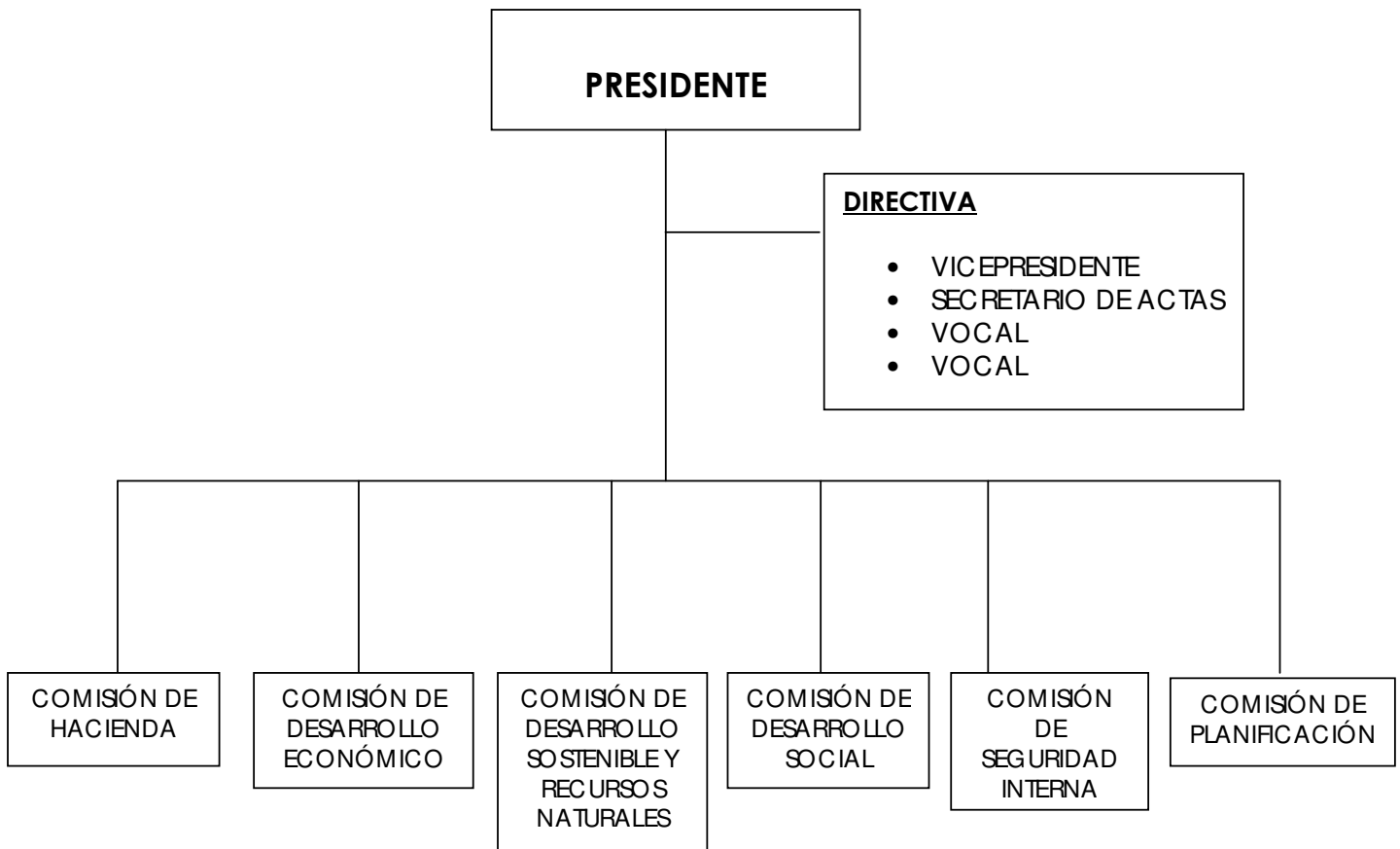
Las Subgubernaciones provinciales son más bien brazos operativos descentralizados, con recursos y capacidades de decisión en el ámbito de sus competencias, con control ciudadano localizado que se debe correlacionar con el existente en el nivel municipal.

GRÁFICO No. 5
GOBIERNO DEPARTAMENTAL AUTÓNOMO
EJECUTIVO DEPARTAMENTAL



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO No. 6
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

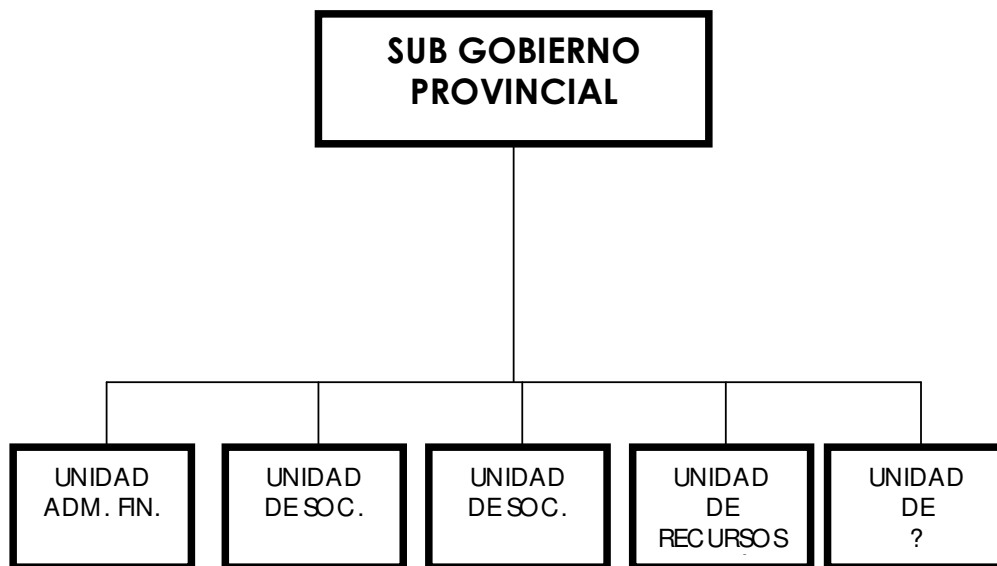


Fuente: Elaboración propia.

La estructura de la Asamblea Departamental es la clásica de un órgano legislativo que se encarga de las funciones de normar y de fiscalizar/controlar. Estas dos funciones se reflejan en la estructura de Comisiones, se toma en cuenta las competencias transferidas de manera integral y los temas de mayor importancia en la normatividad de las Autonomías Departamentales.

Se proponen Comités en los temas de planificación, seguridad y relaciones exteriores. La estructura de los Comités permite rescatar la estructura que tenían las Corporaciones de Desarrollo, tan extrañada últimamente por la falta de participación ciudadana. Si bien tiene una estructura corporativa como son los gremios y sindicatos, permite un grado de participación con márgenes de representatividad que se pueden ir corrigiendo conforme evolucione su accionar.

GRÁFICO No. 7



La Subgubernación provincial es una de las figuras más novedosas que se propone en esta estructura, ya que tiene no sólo funciones y competencias establecidas en el estatuto de las Autonomías Departamentales, sino también recursos. El Subgobernador no será una figura decorativa como el Subprefecto actual, ya que tendrá cómo ejecutar sus funciones sin depender de un mecanismo centralizado en la capital del Departamento. Se propone que exista un sólo Comité o Consejo asesor junto al Subgobernador, compuesto por los Alcaldes de los municipios que se encuentren la jurisdicción de la Provincia, que avance a un mecanismo de concertación y concurrencia de las inversiones entre las Subgubernaciones y los Alcaldes. Este es el vínculo más importante entre las Autonomías Departamentales y la Participación Popular con descentralización a nivel municipal.

5. Propuesta fiscal financiera de las Autonomías Departamentales.

En materia de descentralización fiscal financiera en el ámbito de las Autonomías Departamentales, cabe puntualizar lo siguiente:

- a. La descentralización fiscal financiera tiene que permitir que parte de los tributos recaudados en cada departamento se queden en el mismo para cubrir las competencias que la Ley transfiera a la Autonomía Departamental.
- b. La administración y fiscalización tributaria debe quedar en manos de la Autonomía Departamental.
- c. Se debe evitar el esquema de transferencias condicionadas porque coartan la autonomía de la administración pública departamental.
- d. Se debe descentralizar fiscalmente recursos en el nivel provincial.

- e. Se debe mantener un principio de solidaridad fiscal con los Departamentos menos desarrollados del país en el marco de un Fondo de Compensación de las Autonomías Departamental (FOCAD).
- f. Se mantiene el Fondo de Compensación Departamental de Regalías creado en la Ley de Participación Popular.
- g. La política de crédito público debe ser disciplinada, en el marco de las Leyes nacionales, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica de la Nación.
- h. Se debe establecer una vinculación estrecha entre planificación y presupuesto para asegurar que las administraciones departamentales autónomas cumplan con lo consensado y pactado con la sociedad civil en el marco de la planificación participativa y del ordenamiento territorial.
- i. Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuados al nivel autonómico departamental y municipal.
- j. El nivel autonómico departamental debe impulsar el desarrollo municipal, priorizar la inversión concurrente con el nivel municipal, impulsar la mancomunización de municipios, coordinar la planificación participativa departamental con la local, coordinar y co-ejecutar la distritación municipal.
- k. En el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se debe buscar mecanismos que ordenen la oferta pública nacional, traducida en la planificación estratégica de los planes sectoriales y las demandas recogidas en la planificación participativa departamental autónoma y municipal, para la asignación de recursos, bajo los principios de Eficiencia, Eficacia, Economía, Efectividad y Ecología.

Sobre la base de estas definiciones, se plantea que **la descentralización fiscal financiera de las Autonomías Departamentales consiste en que:**

1. Se toma el criterio de que un tercio (33.33%) de la recaudación de los impuestos nacionales queda para el Gobierno Central para financiar las competencias nacionales.
2. Las competencias nacionales no susceptibles de descentralización son: Relaciones Exteriores, Fuerzas Armadas, Seguridad interna nacional, moneda y banca central, crédito público y financiamiento, normas y políticas nacionales para todos los sectores económicos y sociales, y obras públicas nacionales.
3. La Policía Nacional deberá readecuarse para posibilitar la creación de mandos dependientes de las Autonomías Departamentales y Municipales, con atribuciones claramente definidas por Ley, encargados de la ejecución de competencias que sean descentralizadas a los niveles autonómicos. Mantendrá la potestad de Comando en el nivel nacional para casos de necesidad superior establecidos por Ley.
4. Los niveles subnacionales retendrán dos terceras partes (66.67%) de la recaudación tributaria de los impuestos nacionales (IVA, IT, RC-IVA, IU, ICE, IVE, ITGB), el gravamen aduanero consolidado (GAC), el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IED), el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) u otros por crearse.

5. Incluido en ese 66.67%, se destinará el 10% para la conformación de un Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales, un 5% para las Universidades del Departamento y, por lo menos, el 20% para los municipios. El porcentaje final municipal deberá ser establecido entre cada gobierno departamental y los municipios, en función de las competencias que puedan ser transferidas al nivel municipal. Se debe tomar en cuenta que al incluir el IEH (IED) y el ITF para el cálculo de la coparticipación tributaria, el 20% municipal será un monto mayor al actualmente dispuesto por la Ley de Participación Popular.
6. Los departamentos deben recaudar, administrar y fiscalizar todos los recursos anteriormente mencionados, y ejercer potestad tributaria en las regalías departamentales y los ingresos propios.
7. Los departamentos enviarán remesas automáticas al gobierno central de la cuota que le corresponde de estas recaudaciones. Bajo ningún concepto se pueden retener participaciones de otros niveles.
8. Las provincias, con administración descentralizada, recibirán una coparticipación de las regalías departamentales.
9. Los departamentos deben financiar con estos recursos los gastos de las competencias que les hubieran sido transferidas.
10. Los gastos departamentales deben sujetarse a la planificación estratégica y participativa departamental y a la inversión concurrente departamental y provincial con la municipal.
11. Los gastos corrientes deben tener un límite fijado por Ley del total del gasto departamental.
12. Los gastos departamentales se deben estimar en base a costos históricos, tendiendo gradualmente a ser calculados sobre la base de costos reales, con indicadores y parámetros que permitan medir la eficiencia y eficacia del gasto, así como su efectividad (impacto) en cuanto a resultados de políticas públicas concretas.
13. La inversión pública departamental debe ser cubierta con un porcentaje definido por Ley de todos los recursos propios.
14. La inversión pública concurrente entre el nivel departamental y el municipal debe tener un mínimo porcentual fijado por Ley.
15. En este porcentaje deben inscribirse los proyectos de las provincias con los Gobiernos Municipales y aquellos con las Mancomunidades Municipales recibirán cofinanciamiento nacional.
16. La capacidad fiscal de los Gobiernos Autónomos Departamentales, es el punto de inicio del proceso. Debe premiarse la mejor capacidad fiscal departamental con fondos adicionales.
17. Los recursos de donación y crédito externo que se obtengan para los departamentos deben someterse a las normas del Sistema de Tesorería y Crédito Público.
18. El Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), distribuirá sus recursos a los departamentos cuya retención de recaudaciones tributarias no sean suficientes para financiar las competencias asumidas.
19. El FOCAD deberá incentivar el esfuerzo fiscal, permitiendo financiar hasta un 50% del costo (gasto corriente) de las competencias transferidas al departamento.

20. El **déficit fiscal departamental** que se genere por el proceso de autonomización, podrá ser financiado por: **(a)** financiamiento externo de crédito y donaciones, al igual que el Gobierno Central; **(b)** mayor esfuerzo fiscal departamental; **(c)** reducción del gasto corriente del gobierno central; **(d)** incremento de recaudaciones y alícuotas en tasas, tarifas, venta de servicios públicos departamentales, y/o creación de sobretasas.
21. El incremento de recursos de los Gobiernos Municipales permitirá la transferencia de competencias desde los niveles nacional y departamental, como ser: saneamiento básico rural, electrificación rural, vivienda, seguridad ciudadana, salud de 1er. y 2do. nivel, construcción de caminos vecinales, riego, entre otras.
22. Se atenderá el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Municipales, con la creación de un Fondo de Fortalecimiento Municipal, administrado por la FAM/AMB.

Las premisas fundamentales para que se dé la descentralización fiscal financiera en las Autonomías son:

- A. El modelo de Autonomías Departamentales prevé la constitución de Gobiernos Departamentales Autónomos.
- B. El Gobernador Departamental debe ser electo por voto directo.
- C. La Asamblea Departamental es el órgano legislativo, normativo y fiscalizador del Departamento Autónomo, elegido también por voto directo.
- D. Los Departamentos optan voluntariamente por la Autonomía, mediante un referéndum que demuestre que la mayoría de la población desea el régimen.
- E. El proceso puede ser de una sola vez o gradual, con transferencia de competencias y los correspondientes recursos.
- F. El proceso de autonomización es asimétrico, por cuanto se autonomizan sólo los Departamentos que aprobaron en su referéndum la adopción del modelo. Asimismo, la gradualidad se da en términos del número de competencias asumidas y transferidas.
- G. El Gobierno Departamental Autónomo tiene capacidad de legislar y aprobar normas y políticas para las competencias que se le transfieren y asume.
- H. Las políticas departamentales deben ser coordinadas con las políticas nacionales.
- I. Las normas departamentales se sujetan a la Constitución Política del Estado.
- J. Los recursos naturales son competencia departamental, en su política y normativa, dentro del marco de la CPE.
- K. Los ingresos departamentales son:
 - Las regalías departamentales.
 - La coparticipación de impuestos nacionales vía retención convenida de las recaudaciones departamentales, incluidos el IEH (IED) y el ITF.
 - Los impuestos o gravámenes departamentales establecidos conforme a Ley y a los Estatutos Autonómicos.
 - Ingresos propios: tasas, sobretasas, patentes y gravámenes que se establezcan a trámites, autorizaciones, certificaciones y multas establecidas por norma departamental, previa compatibilización con los niveles nacional y municipal.
 - Las transferencias intergubernamentales condicionadas y no condicionadas.

- El Fondo de Compensación actualmente existente.
 - El Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), cuando corresponda.
 - Los ingresos por venta de servicios.
 - Los ingresos por concesiones en la provisión de bienes o servicios públicos bajo competencia departamental.
 - Los créditos internos y externos.
 - Las donaciones.
 - Los ingresos de capital.
- L. Los empréstitos departamentales sólo podrán contratarse con garantía del Banco Central, ya sean internos o externos, para lo cual se deberá establecer una norma expresa.
- M. Las normas para el endeudamiento de las Autonomías Departamentales son las mismas que para los demás Departamentos no Autónomos: capacidad de pago, asignación a proyectos incorporados en el PDD y aprobados por la Asamblea Departamental.
- N. Se definirá un costo real de las competencias a ser transferidas en función a indicadores: maestro / alumno, médico / población atendida, km. / hombre / maquinaria, etc., para evaluar la eficiencia del gasto y la ejecución presupuestaria en las Autonomías Departamentales.
- O. Los impuestos nacionales coparticipables recaudados en el Departamento Autónomo serán mantenidos en éste y transferido el porcentaje que le corresponda al nivel nacional.
- P. Se realizará una descentralización fiscal a nivel de provincias en los Departamentos Autónomos, transfiriendo los siguientes ingresos:
- Transferencias condicionadas del Gobierno Departamental Autónomo al Subgobierno Provincial, de acuerdo a las competencias delegadas.
 - Tasas por venta de servicios públicos en el ámbito de la provincia.
 - Coparticipación de un porcentaje de las regalías a las provincias productoras, a utilizarse en inversiones concurrentes entre la Provincia y el Gobierno Municipal o las Mancomunidades.
- Q. El gasto departamental también se descentraliza a nivel provincial. Las competencias se deben delimitar perfectamente.
- R. Sólo el Tribunal Constitucional dirimirá las discrepancias sobre competencias entre el nivel Departamental Autónomo y el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales, si las hubiera.

6. Conclusiones.

6.1. Algunos aspectos de las Autonomías Departamentales.

Se propone un modelo de Autonomías Departamentales con la constitución de Gobiernos Departamentales Autónomos. Esto implica que se elige al Prefecto por voto directo para que se gane en legitimidad además de legalidad.

Asimismo, se debe elegir por voto directo a la Asamblea Departamental, constituida por tres representantes por provincia, dos por mayoría y uno por minoría, además de un representante por cada 50.000 habitantes cuando se exceda este número en una provincia. Con ello se gana en representatividad además de legitimidad, lo que le otorga a este cuerpo legislativo/normativo la cualidad fiscalizadora, que ahora no puede pretender.

Los Departamentos podrán optar voluntariamente por ingresar a un régimen autonómico, comprendiendo sus derechos y obligaciones, tanto políticas como administrativas, fiscal-financieras, jurídicas y sociales. Esta opción se ejercerá mediante referéndum que muestre que la mayoría de la población desea ese régimen.

El proceso será gradual y tendrá como componentes la transferencia también gradual de competencias y recursos, de acuerdo a las posibilidades institucionales, capacidades fiscales financieras y potencialidades de desarrollo y crecimiento económico social del Departamento que opte por la Autonomía.

El Gobierno Departamental Autónomo es normativo en cuanto a las competencias que le son reconocidas constitucionalmente como propias del nivel departamental. Es también normativo en las atribuciones o funciones administrativas y en las políticas de las competencias que se le atribuyen al Gobierno Departamental Autónomo.

Cuando se establezca la norma constitucional que apruebe las Autonomías Departamentales se debe delimitar claramente las competencias a ser transferidas, de lo contrario, se tendrá una serie de problemas de sobre posición de competencias entre el nivel departamental, el nivel nacional y el municipal, a ser resueltos por la única instancia legal habilitada para este fin, que sería el Tribunal Constitucional.

Esto se puede y se debe evitar con una norma constitucional muy clara en la delimitación de competencias, una Ley que establezca la Autonomía Departamental detallando estas competencias y un Estatuto de la Autonomía Departamental aprobado por su Asamblea Departamental, ratificando y detallando aun más estas competencias transferidas.

Las Resoluciones y normas de las Autonomías Departamentales se deben encuadrar a la Constitución Política del Estado y podrán ser impugnadas mediante cualquiera de los procedimientos constitucionales establecidos (Habeas Corpus, Amparo Constitucional, Recurso Directo de Nulidad, Recurso Indirecto de Nulidad, Recurso contra Impuestos Ilegales) y los recursos y garantías que las Leyes prevén en materia administrativa,

tributaria, fiscal y los Derechos Humanos y garantías constitucionales políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas³⁰.

Los Gobiernos Departamentales Autónomos constituyen instancias autónomas que deben ser reconocidas por la CPE: por tanto, gozan de potestad financiera o autonomía financiera. Es preferible el uso del concepto de potestad financiera, en tanto expresa que estas Entidades territoriales tienen poder financiero propio, el que se manifiesta no sólo a través de potestades normativas, sino también comprende potestades administrativas y de ejecución (gestión, inspección, recaudación, etc.).

- El poder financiero de los distintos Entes no tiene la misma magnitud, es decir, tiene un distinto contenido, aunque posee la misma categoría, que le viene garantizada por el propio texto constitucional.
- El efecto de esa garantía no es otro que la no posibilidad de injerencia jurídica en la actividad financiera de otro ente público, tanto en el plano legislativo como administrativo, más allá de las previsiones constitucionales.

La potestad tributaria local viene reconocida en el Art. 146 num. II de la CPE, al afirmar que “la Ley clasificará los ingresos en nacionales, departamentales y municipales”. Esto conectado al Art. 200 donde se reconoce la autonomía municipal cuando se señala que “el Gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los Gobiernos Municipales autónomos”, completa los conceptos sobre la materia. Se espera que la próxima reforma constitucional reconozca la misma autonomía para el nivel departamental.

Se habla de potestad tributaria, dado que los tributos son los ingresos más importantes, no obstante no se puede olvidar que las Haciendas de las Entidades locales están constituidas también por otra variedad de ingresos sobre los cuales también tienen poder para establecerlos y ordenarlos (piénsese por ejemplo en los precios públicos, léase patentes), aunque, al no gozar de naturaleza tributaria, su régimen de establecimiento y ordenación es diferente al de los tributos. Por lo que aquí interesa, hay que indicar que todos estos ingresos son recursos al servicio de la autonomía financiera municipal.

De dicho precepto se infieren dos potestades, de un lado la potestad tributaria normativa: el establecimiento de tributos locales; y de otro, la potestad tributaria de administración o gestión de dichos tributos: la exigencia o aplicación de esos tributos.

La potestad tributaria normativa que la Constitución atribuye al Estado y a los Entes departamentales es una cuestión que ha sido estudiada con carácter general por un gran número de especialistas en la materia³¹.

³⁰ Sartori, Giovanni. INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

³¹ Podemos citar, sin pretensión de ser exhaustivos a Cazorla Prieto, LM. PODER TRIBUTARIO Y ESTADO CONTEMPORÁNEO. IEF. Madrid, 1981; Gonzalez Garcia, E. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN UN ESTADO PLURAL Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, nº 5, 1987; Yebra Martull-Ortega, P. EL PODER FINANCIERO. EDESA, Madrid, 1977. Yebra Martull-Ortega, P. EL PODER TRIBUTARIO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DISTINTAS DEL ESTADO. En homenaje a D. Fernando Sainz de Bujanda, Vol. 1. IEF. Madrid, 1991. Española y las fuentes del

Con carácter previo al análisis de la potestad tributaria normativa departamental, hemos de significar que el término “establecer” tiene en el texto Constitucional una doble acepción: una estricta, como sinónimo de “crear”, en palabras de Ferreiro crear *ex novo*³². Este es el significado que tiene el vocablo para el Estado y los Entes Autónomos, ya que los tributos se crean por Ley y son estos los únicos entes con potestad legislativa; y otra acepción amplia con el significado de “establecer la vigencia, hacer vigente, poner en vigor”. Para poder establecer, de esta segunda forma, es preciso que una Ley previa cree el tributo para que otro ente lo ponga en vigor y declare su vigencia.

Así, la potestad tributaria local tiene una manifestación en la posibilidad de poner o no en vigor aquellos tributos que previamente han sido otorgados por Ley (Ley habilitante). Y, además, en algunos casos, podrá el ente departamental, a través de su potestad reglamentaria, dar el desarrollo oportuno a aquellos tributos que sea necesario, si la Ley habilitante ha dejado un cierto margen de libertad para ello, dentro del cual se mueve la potestad tributaria local.

Del Art. 146 de la Constitución pueden extraerse ciertas previsiones en la línea de lo anteriormente expuesto.

La primera consiste en que el reconocimiento del poder financiero departamental, en su faceta de poder tributario en sentido propio —esto es, poder de establecer tributos— no es confiado por el ordenamiento a la legislación emanada del Estado, sino que es la propia Carta Magna la que opera directamente dicho reconocimiento, confiriendo así al poder de establecer tributos por las Corporaciones locales un rango constitucional que vincula a toda la legislación posterior. No se trata, por tanto, de que ésta, al definir y concretar la autonomía financiera local, pueda reconocer o negar el establecimiento de tributos como elemento definidor de dicha autonomía, sino que necesariamente habrá de ser contemplado

Acudiendo a los mismos términos que usa el art. 146 num. II de la CPE, podemos afirmar que estamos en presencia de un poder originario para establecer tributos por parte del Ente departamental pues viene atribuido a éste por la norma primigenia del Ordenamiento que se erige en fuente de la que surgen todas las demás. Ello impide que dicho poder quede al arbitrio del legislador nacional estatal, cuyas previsiones no podrán vaciar de contenido el designio constitucional de atribuir a los entes locales el establecimiento de tributos. De ahí la imprecisión en que incurre el propio texto Constitucional, como expresamos anteriormente, cuando reserva el carácter originario al poder tributario del Estado, olvidando que también el de los otros entes públicos territoriales encuentra la misma fuente y el mismo fundamento.

La segunda previsión que se extrae del referido Art. 146 num. II de la CPE consiste en que una vez operado el reconocimiento del poder tributario departamental, el mismo se

Derecho, II. IEF. Madrid, 1979.

³² Ferreiro Lapa Tza, J.J. CONSTITUCIÓN Y HACIENDAS LOCALES. Madrid 2000. Como parte de su contenido, al ser la norma fundamental la que directamente lo ha previsto.

enmarca en un contexto normativo definido por la Constitución y las leyes, el llamado “bloque de constitucionalidad”. Será, pues, a partir de dicho bloque de donde se podrá obtener el contenido concreto y determinado del poder local para el establecimiento de tributos, sin olvidar que siempre hay un contenido mínimo inatacable por las leyes. Sin embargo, no se debe admitir que cualquier ley estatal pueda ampliar o recortar las facultades que se comentan, y pese a lo genérico del término «leyes» que utiliza el precepto, no hay que pensar que cualquier ley puede actuar en uno u otro sentido. Las leyes a que hace referencia la CPE han de entenderse como leyes delimitadoras de competencias tributarias y no otras que, con fines diferentes o referidos a otras materias, aprovechen la ocasión para incidir en el poder tributario local.

En este punto se intentó, primero, analizar la noción de la autonomía departamental a la luz de postulados económicos y legales convencionales de potestad fiscal financiera, para luego confrontar ese perfil teórico con una visión comparativa de la experiencia de los Gobiernos Departamentales Autónomos. Del contraste entre estos dos análisis surgen cuatro consideraciones que se presentan más como puntos para estimular la discusión que como conclusiones definitivas:

- La noción de autonomía surge de los procesos de descentralización territorial del poder político y del cuestionamiento a las estructuras centralizadas y autoritarias de conducción de la sociedad. Paralelamente, la existencia de diferencias territoriales en el nivel de desarrollo, justifica y da sustento a lo local como un ámbito genuino y relevante de actuación frente a los procesos de producción y transformación material de la sociedad.
- En la relación que existe entre el pago de impuestos y la prestación de servicios, el ámbito departamental de gobierno constituye un punto de engranaje entre las demandas ciudadanas y la administración pública. Todavía hay un largo trecho por recorrer en las transferencias de potestades tributarias a los ámbitos locales y en la ampliación de la calidad, cobertura y diversidad de servicios que los Gobiernos Departamentales Autónomos y los Gobiernos Municipales pueden ofrecer a sus ciudadanos. La relación entre teoría fiscal, eficiencia y equidad en la oferta de bienes públicos será en los años venideros un tema vital para los descentralizadores.
- La dimensión económica financiera de la autonomía local debe ser entendida más allá del análisis de los flujos de recursos fiscales entre niveles de gobierno. Los Gobiernos Departamentales Autónomos y los Gobiernos Municipales poseen instrumentos de actuación en la regulación de los usos del territorio o en la creación de condiciones que estimulen las iniciativas económicas de la población, que en Iberoamérica han sido poco desarrolladas. En España, existe un intenso activismo económico por parte de los gobiernos autónomos y locales, que ha producido, en muchos casos, soluciones innovadoras, capaces de aminorar los efectos perniciosos de la crisis económica sin generar una carga de gastos o un intervencionismo que vicie las decisiones económicas. Los gobiernos locales de Iberoamérica están comenzando a incursionar en estas áreas y es éste un campo fructífero para la cooperación y el intercambio.

- A las Autonomías Departamentales y Gobiernos Municipales les corresponderá hacer una inversión en conocimiento y destrezas técnicas. Con frecuencia, los gobiernos centrales han podido tomar decisiones sobre distribución de recursos tributarios, manejo de programas de inversión, con una visión centralizada que raya en la arrogancia. Este tipo de situación sería impensable en un país, por ejemplo, como Alemania donde una organización como la federación de ciudades es capaz de evaluar en detalle los impactos sociales, económicos y territoriales tanto de las decisiones del gobierno central como de los proyectos de leyes. Este tipo de capacidad técnica, autónoma de los gobiernos centrales, es poco común en Iberoamérica. En Latinoamérica hemos sido menos afortunados y los intentos asociativos de gobernadores y alcaldes han tenido un carácter reivindicativo de corto plazo y con frecuencia han sido más útiles como escalera política. El ejercicio de la autonomía requiere de una sólida sustentación conceptual y una capacidad de análisis empírico que a su vez demanda instituciones sólidas. Esta inversión, además, tiene beneficios inmediatos para abrir posibilidades de elevar el nivel de calidad de la gestión de la administración pública local.

En el caso boliviano, esto se acaba de agravar con el hecho de que ha puesto en entredicho los ingresos o tributos propios municipales de considerarlos como tributos, se consideran para-fiscales, se han transformado en meras autorizaciones calculadas de manera discrecional o en base a concertaciones poco felices con los propios contribuyentes, usualmente ubicados en la informalidad económica y legal, y por tanto, poco transparente a la forma de repartir la carga tributaria al no permitirse un referente a patrimonio, volumen de ventas o número de trabajadores de la empresa contribuyente.

La Autonomía Departamental se está convirtiendo en uno de los conceptos claves en el escenario político de este principio de siglo. En cierta medida, está recogiendo el interés, los debates, las esperanzas y las frustraciones que en el pasado recibieron conceptos como el de autogestión o descentralización, no olvidemos que ninguna de estas nociones es un fin en sí mismo y que, en última instancia, no son más que instrumentos para abrir posibilidades en la supervisión material y espiritual del ciudadano común.

6.2. La descentralización fiscal financiera en el marco de las Autonomías Departamentales.

La descentralización fiscal financiera, entendida como un modelo de federalismo fiscal en un país unitario, es el modelo de transferencia de recursos y competencias sobre recursos transferidos, que acompaña a la transferencia de competencias, en un marco autonómico departamental.

El Gobierno Departamental Autónomo es normativo en cuanto a los recursos que son reconocidos constitucionalmente como propios del nivel departamental. Es también normativo en las competencias fiscal financieras que se atribuyen al Gobierno Departamental Autónomo.

Se consideran como ingresos departamentales propios, que además se toman en cuenta para fines de medición de los índices de independencia fiscal vertical, los siguientes:

- Impuesto Especial de Hidrocarburos, de 25% sobre las ventas de hidrocarburos en el país.
- Regalías hidrocarburíferas, de 15%, sobre el valor de los hidrocarburos explotados en boca de pozo, de acuerdo a los antecedentes de las normas en vigencia³³.
- Regalías madereras de 15% sobre el valor CIF aduana de las exportaciones de la explotación forestal dentro del departamento.
- Regalías mineras de 15% del valor CIF aduana de las exportaciones de minerales o del valor en puerta de fundición o planta siderúrgica, como sea el caso³⁴.
- Los impuestos departamentales sobre explotación de recursos naturales, tales como agua, aire, arenas, agregados, etc., a ser determinados por el Gobierno Departamental Autónomo y aprobados por la Asamblea Departamental.
- Otros impuestos o coparticipación de impuestos nacionales, los que serán cobrados en el nivel departamental y remitidos en el porcentaje que le corresponda al nivel nacional, siendo la recaudación, administración y fiscalización de los mismos competencia departamental.
- Otros impuestos departamentales, que se adopten sobre los nacionales, determinados por el Gobierno Departamental Autónomo y aprobados por la Asamblea Departamental, bajo consenso y acuerdo de los potenciales contribuyentes.
- Las tasas, patentes y gravámenes que están establecidos y los que se establezcan, sobre los trámites, legalizaciones, inscripciones de personalidad jurídica, coparticipación del registro comercial y empresarial, registros de fundaciones y entidades sin fines de lucro, certificaciones y multas normadas y establecidas por el Gobierno Departamental Autónomo y aprobados por la Asamblea Departamental, previa compatibilización con el nivel nacional y municipal, con dictamen del Ministerio de Hacienda, que establezca la no duplicidad del objeto del gravamen, tasa, patente o cobro, que evite la doble tributación y unifique la base tributaria y/o el objeto del gravamen, tasa, patente o cobro³⁵.
- Los ingresos por venta de servicios de las instituciones, entidades, programas o proyectos dependientes del Gobierno Departamental Autónomo, cuyas tarifas deben ser aprobadas por la Asamblea Departamental.
- Los ingresos por concepto de concesiones de provisión de bienes o servicios públicos, que estando bajo las competencias departamentales, deben ser acordadas y licitadas por el Gobierno Departamental Autónomo y aprobadas por la Asamblea Departamental.

³³ Roca, José Luis. *ECONOMÍA DEL REGIONALISMO BOLIVIANO*. Primera parte, Plural editores. La Paz, 1999.

³⁴ Se está previendo la posibilidad de explotación del hierro del Mutún y su tratamiento en la Planta Siderúrgica proyectada en el área de Puerto Suárez, que contando como insumo con el gas natural GLP. Abarata sus costos y convierte en competitivo a un proyecto largamente anhelado por la región.

³⁵ Para el caso de las patentes, se establecer una definición muy clara más adelante.

- Los ingresos de capital, producto de venta de activos fijos o activos financieros. En el caso de activos financieros, se debe tener un dictamen previo del Ministerio de Hacienda, para fines de control de endeudamiento público interno, establecido en el Sistema de Tesorería y Crédito Público, y evitar que por esta vía se perfore el equilibrio fiscal y por ende, se amplíe el déficit fiscal departamental y nacional.

Con estos ingresos propios se pretende tener en claro cuáles son los ingresos conferidos al Gobierno Departamental Autónomo, sobre los cuales tiene plena competencia el mismo. Esto no excluye la existencia de otros ingresos como se verá más adelante.

Los impuestos nacionales coparticipables serán administrados, recaudados y fiscalizados en el nivel departamental, tomando en cuenta que la cercanía del Gobierno Departamental Autónomo con el contribuyente hace que estas tareas sean más eficientes y eficaces, en cuanto a incremento de las recaudaciones, lo que va en beneficio del nivel nacional tanto como del nivel departamental. Si se establece que el IVA se coparticipa en un 50% de lo recaudado en un Departamento autónomo para cada nivel de gobierno, será ese Departamento como Gobierno Departamental Autónomo quien remese al nivel nacional el saldo del 50%, con los controles que el nivel nacional quiera establecer. Pero así, se resguarda la autonomía de la competencia transferida.

Son también ingresos departamentales no propios, los siguientes:

- Las transferencias intergubernamentales, condicionadas, como son los recursos que el Gobierno nacional transfiere al Gobierno Departamental Autónomo, para el ejercicio de competencias delegadas, como ser los pagos de salarios de la Policía Nacional y los de los funcionarios de la Administración Central delegados en el nivel departamental.
- Las transferencias intergubernamentales no condicionadas, como ser las que se establecen en el Presupuesto General de la Nación, para el ejercicio de competencias transferidas al Gobierno Departamental Autónomo en materia de salud, educación, caminos, agropecuaria, riego, energía eléctrica, saneamiento básico, cooperativas, trabajo, población, turismo, gestión social, medio ambiente, desarrollo forestal, caza y pesca, seguridad social de corto plazo, policía, gestión de riesgos, y toda otra que le hubiera sido confiada en sectores, sistemas de administración gubernamental, como ser presupuestos, programación de operaciones, contabilidad integrada, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, así como de los sistemas de planificación, inversión pública y control gubernamental.
- Los recursos provenientes del Fondo de Compensación modificado de la manera como se plantea en capítulos anteriores, cuando el Departamento que haya adoptado el régimen autonómico califique para ser beneficiario de estos recursos.
- Los créditos internos, los que deberán ser concedidos solamente por el Banco Central de Bolivia y aprobados por el Senado Nacional. No podrán contraerse créditos internos de la banca o el sistema financiero nacional.

- Los créditos externos, los que deberán ser garantizados solamente por el Banco Central de Bolivia y aprobados por el Senado Nacional. No podrán contraerse otros créditos externos sin el cumplimiento de estas condiciones.
- Las donaciones, con conocimiento del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, sólo para fines de registro, teniendo el Gobierno Departamento Autónomo la libertad de gestionar donaciones de las fuentes y orígenes que crea conveniente, previa aprobación de la Asamblea Departamental.
- Los ingresos de capital producto de emisión de bonos, o instrumentos financieros, transables en el Mercado de Valores, los que deben tener un dictamen previo del Ministerio de Hacienda, para fines de control de endeudamiento público interno, establecido en el Sistema de Tesorería y Crédito Público, y evitar que por esta vía se perfore el equilibrio fiscal y se amplíe el déficit fiscal departamental y nacional por ende.

Con estos ingresos, se complementa los recursos con los que cuenta el Gobierno Departamental Autónomo, para el ejercicio de sus competencias.

Las normas para el endeudamiento de los Departamentos Autónomos son las mismas que establece el Sistema de Tesorería y Crédito Público para cualquier entidad pública y Departamento no autónomo, es decir, estos criterios son: capacidad de pago, asignación de recursos a proyectos inscritos en el Plan de Desarrollo Departamental, de acuerdo al Sistema de Programación de Operaciones (SPO), Sistema de Planificación (SISPLAN), Sistema de Inversión Pública (SNIP) y Sistema de Presupuestos (SP); todos ellos con aprobación de la Asamblea Departamental, como ente normativo y de aprobación de políticas públicas departamentales del Gobierno Departamental Autónomo, entendiendo que el crédito público y los proyectos a los que serán asignado son parte de la políticas públicas departamentales.

En cuanto al gasto, se definirá un costo real de las competencias a ser transferidas, en función a indicadores como ser maestro/alumno en educación, analfabetismo, tasa de deserción escolar, octavo año vencido, médicos/población atendida, enfermeras/población atendida, mortalidad materna e infantil, vacunas/población 0-5 años, hombre/kilómetros mantenidos o construidos, maquinaria/ kilómetros mantenidos o construidos, hombres/puentes mantenidos o construidos, repuestos y maestranzas por número de kilómetros mantenidos o construidos, policías/población cubierta, carros policía/población cubierta, kilómetros de tendido de cañería de agua potable/población cubierta, kilómetros de redes de alcantarillado/población cubierta, toneladas de semillas, fertilizantes o elementos fitosanitarios/agricultor, hectáreas atendidas o volumen de producción por tipo de producto, kilómetros de redes de riego, hectáreas atendidas por riego, etc.

Con estos costos reales de atención, se tendrá el costo ideal de atender las competencias transferidas, y se comparará con el costo histórico, que es lo que el Gobierno Central ha venido gastando en la atención de las mismas, ya sea a través de entidades descentralizadas o desconcentradas o de las Prefecturas de Departamento actuales. Con ello, se tendrá un parámetro para establecer cuánto se requiere para atender estas competencias y calcular, cuánto de recursos se tiene entre los ingresos propios

departamentales más las transferencias y establecer cuánto falta para alcanzar el nivel mínimo necesario para atender estas competencias, para cubrir el saldo con impuestos departamentales y coparticipación de otros nacionales, además de establecer como política que los ingresos por crédito interno y externo servirán para financiar inversión pública departamental del Gobierno Departamental Autónomo y no gasto de funcionamiento.

En cuanto a la inversión pública de las Autonomías Departamentales, se debe establecer como norma que responda al Plan de Desarrollo Departamental, el cual debe ser en base a planificación participativa, recogiendo en Mesas Provinciales de Planificación Participativa, las demandas subregionales o subdepartamentales, y tomando en cuenta el Plan General de Desarrollo Económico Social (PGDES) para tomar la planificación estratégica. Esta sinérgica combinación de planificación participativa y planificación estratégica permitirá que se pueda incorporar visiones de largo plazo en proyectos grandes y necesidades inmediatas en proyectos pequeños, de manera concertada y armónica. Al mismo tiempo, se debe rescatar la rica experiencia cruceña de planificación subregional, con planes provinciales o mancomunarios³⁶.

La inversión concurrente con el nivel nacional debe ser coincidente con la planificación estratégica del PGDES y el PDD, en ambos deben estar consignados los proyectos nacionales ubicados en nivel departamental y los departamentales de importancia nacional, que serán los proyectos estratégicos que demanden una inversión concurrente nacional-departamental.

En cuanto a la inversión concurrente entre el nivel departamental y el municipal, ambos autónomos, se debiera establecer que el promedio del 10% de los últimos 5 años, sea subido al 20% mínimo anual. Esto por que interesa tres cosas: primero, que el nivel departamental ayude al nivel municipal, que tiene obviamente menos capacidad de generación de ingresos fiscales; segundo, que existe un interés desde el nivel departamental en incentivar lo local para construir el nivel subregional o provincial, ya que de otra manera parece una instancia espacial muy en el aire; y tercero, por que lo participativo se incentiva desde lo local y se generan sinergias muy importantes en materia de fortalecimiento institucional y ciudadano y de profundización de la democracia.

³⁶ Reye, Ulrich; Schneider, Winfried. LA PLANIFICACION MICROREGIONAL. Departamento de Santa Cruz. CORDECRUZ-IP/GTZ. Programa de Desarrollo Rural Regional en el Departamento de Santa Cruz. Santa Cruz. 1995. Boisier, Sergio. PALIMPSESTO DE LAS REGIONES COMO ESPACIOS SOCIALMENTE CONSTRUIDOS. ILPES, Area de Planificación y Política Regional. Documento 88/02. Serie Ensayos. Santiago de Chile, Chile. Septiembre de 1988. Boisier, Sergio. EN BUSCA DEL ESQUIVO DESARROLLO REGIONAL. Boisier, Sergio. EL DIFICIL ARTE DE HACER REGION. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. Cuzco Perú. 1992. Lira, Luis. REGIONALISMO ABIERTO Y REGIONALISMO VIRTUAL. ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Serie Investigación. Documento 95/13. Santiago de Chile, Chile. 23 de febrero de 1994. Molina, Carlos Hugo. MANCOMUNIDAD MUNICIPAL: VISION ESTRATEGICA PARA UNA POLITICA DE ESTADO. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Proyecto de Apoyo a la Planificación y Gestión Participativa Municipal. Documento No. 6, La Paz, mayo-junio de 2000. Galindo Soza Mario. DIEZ AÑOS DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL PROCESO DE PARTICIPACION POPULAR. En "Diez de Participación Popular", Diego Ayo editor, en edición. Fundación Friedrich Ebert., ILDIS La Paz, 2004.

Finalmente, queda por tratarse en este modelo el de la descentralización fiscal financiera a nivel provincial, la que se traducirá en la transferencia de ingresos departamentales como ser:

- Peajes de carreteras departamentales.
- Tasas y tarifas por venta de servicios públicos en el ámbito provincial, previa aprobación de la Asamblea Departamental y control y supervisión del ejecutivo del Gobierno departamental Autónomo.
- Coparticipación de las regalías departamentales, hidrocarburíferas, madereras y mineras, de acuerdo a su participación en la producción de estos recursos naturales en el contexto de la producción departamental, en un 50% para la provincia productora y 50% para el departamento.

Estos recursos serán destinados a proyectos inscritos en los Planes de Desarrollo Departamental, pero también pueden ser destinados a Planes de Desarrollo Mancomunitario o Planes de Desarrollo Provincial, si los hubiera. Con ello, las subregiones adquieren ciudadanía y tienen pleno interés en el proceso de descentralización autonómica. Lo contrario las excluye y este proceso debe ser incluyente. No repetir el centralismo al interior del Departamento, ésa es la consigna³⁷.

Por otra parte, las tasas y patentes, recaen plenamente en el ámbito de decisión del Gobierno Departamental Autónomo de establecer o no establecer el tributo para financiar con cargo a él una determinada actividad u obra. Y una vez adoptada la decisión, también es competencia departamental la regulación de todo el tributo constreñida tan solo por la adecuación a los preceptos de la Ley que delimitan y definen cada una de estas categorías tributarias. En consecuencia, tanto los elementos esenciales de estos tributos, como el resto de los sustantivos y aplicativos serán de libre ordenación por el ente local.

Tratándose de los impuestos departamentales potestativos, el contenido del poder tributario departamental queda más recortado. Efectivamente, se limita, por un lado, a decidir si establece o no el tributo, y por otro, a elevar el tipo de gravamen, según el criterio de capacidad de pago o en su caso de producción de materias primas o explotación de recursos naturales o ejercicio (autorización de por medio) de una actividad económica, no gravada por impuesto nacional o municipal alguno y fijado por la Ley, así como a determinar los elementos de cuantificación en el Impuesto sobre el Incremento del valor de la tierra de naturaleza urbana o rural, por la condición urbano-rural del Departamento de acuerdo a la Constitución, dentro, desde luego, de los tipos máximos y mínimos fijados también por el legislador.

De una contemplación global del conjunto de previsiones de las normas en vigencia, se pueden sacar conclusiones en la línea ya apuntada al desarrollar la potestad reglamentaria departamental, que como tuvimos ocasión de exponer, preludiaba una consideración restrictiva de la autonomía tributaria local, confirmándose ésta ahora al

³⁷ Cunill, Nuria. PARTICIPACION CIUDADANA. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Caracas, Venezuela. 1991. Ayo, Diego. MUNICIPALISMO Y PARTICIPACIÓN POPULAR. Ed. Muela del Diablo. La Paz, 2003.

describir el marco delimitador del poder local para establecer tributos.

Siguiendo la terminología constitucional (Art. 146), el Estado y los Gobiernos Departamentales Autónomos en el ámbito departamental, tienen potestad para exigir tributos. El significado del término exigir no ha planteado tantas dificultades como el del término establecer, por no ser necesario tener potestad tributaria legislativa para exigir tributos. De los tres niveles de gobierno, sólo dos gozan, en principio, de la potestad reglamentaria necesaria para desarrollar las labores de gestión y tienen también capacidad para organizar su propia Administración y son el nivel nacional y municipal, no así el departamental (Ley de Descentralización Administrativa 1654 de 28 de julio de 1995), que requiere que la Reforma Constitucional lo incluya como tal. Esta potestad administrativa o de gestión se manifiesta en las competencias de gestión tributaria en sentido amplio —gestión, inspección y recaudación— reseñadas en la ley.

A tenor del precepto señalado, las competencias de gestión tributaria son propias de los Gobiernos Departamentales Autónomos, debiendo ejercerse, en consonancia con lo dispuesto en el Art. 200 de la CPE, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Pero este reconocimiento de la titularidad de las competencias de gestión tributaria no sólo significa que podrán y deberán llevarla a cabo los mismos Gobiernos Departamentales Autónomos, —a salvo los supuestos de delegación y colaboración— sino que en cuanto titulares de las mismas son también competentes para su regulación, en el marco, desde luego, de la legislación estatal nacional y la autonomía de estos Gobiernos Departamentales Autónomos. En otros términos, con la declaración anterior no sólo se están atribuyendo a la entidad departamental potestades administrativas de gestión, sino también la potestad normativa de regular ésta dentro del marco legislativo preestablecido a través de Resoluciones del Gobierno Departamental Autónomo y los pasos legales que éstas deben seguir para su plena vigencia. Aspecto este último que se pone de relieve, al incluir la titularidad de la gestión tributaria y de su regulación en el ámbito de la garantía constitucional de la autonomía local.

Si éste es el panorama de la transición de un modelo a otro de gestión tributaria en el ámbito estatal, las dificultades y los desajustes se acrecientan al proyectar la cuestión sobre el ámbito departamental. Proyección que no es, desde luego, ejercicio teórico ni prurito de sistematización, sino mandato y remisión explícita e insoslayable de la legislación básica sobre hacienda regional, según disponen los preceptos mencionados, como bloque normativo regulador de la gestión de los tributos departamentales.

No obstante lo expuesto, y sin perjuicio de reconocer los problemas que puede acarrear la unificación de procedimientos en la gestión tributaria, consideramos oportuno trasladar la doctrina de la «administración única» al ámbito de la gestión tributaria, abogando por la creación de una «agencia tributaria integrada», en la que participen todas las Administraciones públicas con competencias en dicha gestión, sin perjuicio de que cada una de ellas continúe siendo titular y beneficiaria de sus propios recursos.

Para concluir este tema de la potestad tributaria departamental como instrumento al

servicio de la autonomía financiera, hemos de hacer alusión también a la potestad o competencia sobre el rendimiento, es decir, a la facultad de apropiarse de las sumas recaudadas. Esta es tal vez una de las menos tratadas por la doctrina, ya que la mayoría de los estudios se han centrado en la potestad normativa o en la de gestión. Pero a fin de cuentas las anteriores no son más que un *iter* para llegar a este momento, apropiarse del rendimiento. Por lo tanto hay un engarce lógico de esta facultad con las dos anteriores.

Sea cual fuere su naturaleza jurídica, creemos que lo normal es que un ente establece un tributo con el objeto de apropiarse de las cantidades recaudadas. Así, podemos señalar que los Entes departamentales autónomos son competentes o tienen potestad para apropiarse del rendimiento de sus tributos propios y de los recargos locales. En relación con las transferencias y participaciones sí que existe un auténtico derecho de crédito entre el ente que recauda (Estado Nacional) y el que obtiene la transferencia o participación (el Gobierno Departamental Autónomo).

Al margen de las posiciones doctrinales en torno a la naturaleza exclusivamente política o jurídica del gasto público, todos los autores reconocen la existencia de una potestad de gasto público.

Dicha potestad de gasto público, entendida según Santi Romano³⁸, vendría a ser la manifestación, en el ámbito del gasto público, del poder que el ordenamiento jurídico otorga a los entes públicos para cumplir con las funciones que se encomiendan por ese mismo ordenamiento.

El término tributo propio aparece estrechamente vinculado a las Haciendas Territoriales, y define un instrumento financiero teóricamente *culmine* de su autonomía financiera frente al Estado. Precisamente surge en el marco de la transformación de sistemas fuertemente centralizados hacia sistemas de signo federal o regional.

Esto nos lleva a concluir que cuando se hable de tributo propio habría de reconocérsele a su titular una mínima dosis de autonomía normativa.

De otra parte, hay que advertir que la pertenencia o propiedad de un tributo no implica que haya de ubicarse en la estructura presupuestaria de la entidad titular. El responsable de la recaudación puede estar atribuido a otra. Esto ocurre con los tributos que se llamaron predial rural, y que contaban con colectores, por ejemplo, y que en el ámbito municipal habrá que examinar su aplicación al momento que concluya el saneamiento de tierras del INRA y se deba cobrar tributos sobre tierras rurales.

La doctrina ha diferenciado el tributo propio de otras figuras afines al mismo: tributos cedibles, compartidos, coparticipaciones, etc. El centro del concepto de tributo propio radica, en nuestra opinión, en la competencia normativa, las otras dos competencias (administrativa y sobre los rendimientos) serán determinantes para definir el tributo cedido.

En el caso de tasas y patentes, que de acuerdo al clasificador del FMI o de NN.UU. es

³⁸ Romano, Santi. FRAGMENTI DI UN DIZIONARIO GIURIDICO. Ed. Giuffrè, Milano, 1953

considerado, junto a las Contribuciones por mejora, hoy rebautizada en el Nuevo Código Tributario como Contribuciones especiales, como ingresos no tributarios. Esto lleva a total confusión. En el caso de las tasas, al ser cobros por un servicio prestado, son un precio social o un tipo de recuperación de costos públicos, que debe ser por tanto encarado en base a un estudio de costos del servicio que se presta. En el caso de las patentes, éstas están referidas al aprovechamiento del espacio municipal para actividades económicas, llámense productivas (industria, artesanía, etc.) o de servicios (comercio, recreativas, e incluso publicidad) y que se ha recreado en últimas legislaciones locales latinoamericanas y europeas, con los cobros por afectación a la población (por ejemplo los cobros por aplicación de los principios de defensa del consumidor en alcoholes y otros, y los de orden ambiental por afectación del mismo, al ejercer una actividad económica en las dimensiones de aire, agua, sonido o visual/paisajístico).

En todo caso, la patente ha quedado reducida a la autorización en sí con lo que el hecho generador se ha visto depredado, y por tanto la forma de cálculo debe reducirse a la capacidad de pago, la concertación con el contribuyente o un mecanismo más autónomo por parte del Gobierno Municipal, a partir del costo de recaudación y un delta que se aproxime al aprovechamiento ya sea de acceso a los consumidores del producto de esa actividad económica o del Plan de Uso del Suelo en cualquiera de sus formas de ordenamiento territorial, o finalmente a un burdo cálculo de metros ocupados u alguna variable similar.

En definitiva, las dos vías de investigación para la calificación de los tributos propios aparecen cerradas en buena medida por razones diferentes: la del poder tributario, por la reserva de ley; y la de exclusividad de la materia imponible, por la invasión que de todo el espacio fiscal han realizado los grandes impuestos nacionales sobre la renta, el patrimonio y el consumo. Todo ello hace que la expresión tributos propios tenga una buena dosis de voluntarismo político y que haya, cada vez más, que poner el acento en la gestión y en la recaudación.

Un elemento que es necesario para completar esta visión, es que el tipo de servicios que típicamente son brindados por los Gobiernos Departamentales Autónomos, presenta un conjunto de características que hacen particularmente exigente la gestión financiera de los gobiernos locales. Dichas características son:

- Se trata, en general, de servicios altamente intensivos en el uso de mano de obra.
- El tipo de gestión operativa que se requiere para prestar estos servicios, presenta dificultades de carácter práctico para la fijación de un sistema de precios reales.
- En Latinoamérica existe una fuerte tendencia a considerar los servicios públicos, por ejemplo, saneamiento básico, salud, educación, como una obligación del Estado, que no necesariamente implica contraprestación financiera por parte del ciudadano y hay toda una historia de resistencia social para asumir los costos reales de su prestación.

Como conclusión primaria de esta visión, es válido afirmar que en la distribución de acceso a las fuentes tributarias de ingresos, ha existido una tendencia muy fuerte a dejar a los gobiernos locales los tributos que, por lo general, son más costosos y exigentes en

su recolección, por ejemplo, inmuebles, vehículos, etc. y reservar a los gobiernos nacionales los de mayor rendimiento y de más fácil recolección (rentas, valor agregado).

Paralelamente, conviene enfatizar que los Gobiernos Departamentales Autónomos, se conciben como un espacio natural de prestación de los servicios comunitarios, los cuales tienden a ser exigentes en el uso de recursos y enfrentan, por lo menos, en el caso iberoamericano, barreras culturales a la adopción de una política de cargos.

La visualización de las perspectivas económico-financieras de la autonomía departamental, por supuesto, no debe centrarse exclusivamente en lo tributario y debe incluir opciones, que en algunos países latinoamericanos apenas comienzan a desarrollarse, como es el caso del cargo a los usuarios de servicios, los mecanismos financieros de transferencia y las posibilidades de endeudamiento regional.

Una de las ventajas más claras de los Gobiernos Departamentales Autónomos, como prestadores de servicios se materializa en su capacidad para asignar recursos, con mayor conocimiento de las necesidades, por su cercanía con los procesos y demandas de la población.

El famoso principio de subsidiariedad, que tanto se discutiera en la reciente revisión del acuerdo de Maastrich, en la Comunidad Económica Europea, de hecho, lo que persigue es llevar estas ventajas al máximo, asignando las funciones al nivel más bajo del gobierno que sea capaz de practicarlas.

Políticamente, esto tiene la virtud de que desarrolla plenamente la posibilidad de que los elegidos sean evaluados por los electores en las decisiones que toman y que, en el caso de que dichas decisiones sean desacertadas, los electores puedan cobrar los errores a través del voto.

Es en este principio de la autonomía departamental, en el cual entonces, los criterios de eficiencia económica, alcanzan perfecta armonía con los de autonomía política.

Cuando existe la posibilidad de que los servicios sean pagados por sus usuarios o consumidores, se aplica el principio según el cual quienes obtienen un bien deben de alguna manera pagar por él, y para ello, son particularmente apropiadas las estructuras desagregadas de administración típicas de un gobierno local. Una de las argumentaciones más fuertes que se ha usado en contra del cargo por servicios, por ejemplo, como recreación, servicios sanitarios locales, etc., es que éstos tienden a tener un efecto regresivo, ya que los sectores de menos ingresos se inclinan a usarlos menos para no incurrir en sus costos.

Sin embargo, varios estudios a nivel internacional demuestran que lo contrario es cierto, y que son los sectores de más altos ingresos los que se benefician precisamente de no tener una política de cargos al usuario, ya que ellos tienden a consumir en proporción un volumen mayor de servicios. (Bird 1992, *The Economist*, Marzo 1993).

Una de las principales limitaciones que enfrentan los Gobiernos Departamentales Autónomos, en la prestación de servicios, particularmente de infraestructura, es que, su

estructura financiera los incapacita para asumir proyectos de infraestructuras de largo plazo. Por lo general, los Gobiernos Departamentales Autónomos, rara vez están en condiciones de ir más allá de cubrir los costos operativos de los servicios que prestan y para asumir proyectos de mayor envergadura, se ven obligados a utilizar fuentes externas de recursos. Existe una corriente de opinión muy fuerte en contra de ampliar las capacidades de endeudamiento de los gobiernos locales para inversión en infraestructuras. Dicha corriente utiliza como evidencia a su favor el efecto que el endeudamiento subnacional tuvo sobre los desequilibrios macroeconómicos de algunos países como Brasil, en los cuales los estados o municipios tenían provisiones amplias para endeudamiento y asocian parte de la deuda externa de ese país con una supuesta irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Obviamente, el endeudamiento irrestricto y sin control es tan dañino para una empresa como para un gobierno local y no debe ser estimulado. Sin embargo, no hay duda de que se justifica que algunos proyectos que van a tener un beneficio en el futuro sean financiados con recursos cuyo costo se distribuye a lo largo del tiempo. El endeudamiento para proyectos de capital, tiene pues, una base teórica firme y con frecuencia es la única manera práctica con la cual los gobiernos locales pueden enfrentar inversiones de largo plazo.

En casi todos los países del mundo, el acceso de los gobiernos subnacionales al mercado de capitales, está estrictamente controlado pero, una política efectiva de descentralización de la gestión en servicios debe conducir, a la larga, a una flexibilización de los controles. Como contra-parte, se podría exigir el desarrollo de capacidades técnicas y financieras en los propios gobiernos locales, que les permitan un manejo sensato y coherente de proyectos de largo plazo.

Una manera de estimular esta tendencia sería, precisamente, la de permitir el acceso de los gobiernos subnacionales al mercado de capitales, por ejemplo, sólo para proyectos de infraestructura de largo plazo, que tengan aprobación ciudadana y sujetas a la supervisión de las autoridades centrales.

Entre los mecanismos más usados a nivel internacional para complementar los ingresos subnacionales, están las transferencias que se realizan desde niveles superiores del gobierno, para complementar los presupuestos locales. Estas transferencias pueden ser de tipo automático, vía fórmula, como es el caso, por ejemplo, del Situado Municipal en Venezuela y en menor medida en Colombia, o pueden estar sujetas a algún tipo de negociación *ad hoc*, como es el caso de los fondos regionales chilenos. La función principal de estas transferencias, es garantizar que exista, a los niveles sub-nacionales del gobierno, la posibilidad de alcanzar un nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios básicos y abrir posibilidades de inversión en proyectos de infraestructura de largo plazo.

Con frecuencia las transferencias han servido también como mecanismos para estimular cambios deseados por los niveles superiores de gobierno en el comportamiento administrativo o financiero de los niveles locales. Por ejemplo, el Fondo Hondureño, que maneja el Ministerio de Hacienda con apoyo del gobierno americano, se orienta a promover proyectos con participación vecinal y tiene como requisito la adopción de

técnicas relativamente estrictas de presupuestación. Asimismo, el Programa Integral de Mejoras, del Estado de Río Grande do Sur, en Brasil, financiado con recursos del Banco Mundial, se dirige a proveer infraestructura local para atender una crisis coyuntural del gobierno estatal y va asociado a un estricto programa de mejoramiento de las finanzas públicas de esa entidad federal.

Dos consideraciones generales parecen justificadas, como reflexión, al uso que hasta el momento han tenido en Iberoamérica los mecanismos de transferencia. La primera, es que en general se ha tratado de mecanismos manejados básicamente por los gobiernos nacionales para tratar de compensar las diferencias en el nivel de servicios o bienestar entre distintos territorios del país. Este objetivo, que en si mismo no es cuestionable, ha ido acompañado de condicionantes, con frecuencia implícitas, en cuanto al disciplinamiento fiscal y administrativo de los gobiernos provinciales y municipales. La segunda, es que con el fortalecimiento de los gobiernos locales, que está teniendo lugar en Iberoamérica, la negociación por el manejo de este tipo de recursos se esboza como una de las áreas de negociación y conflicto más exigentes en los años venideros.

En materia de descentralización fiscal financiera en el ámbito de las Autonomías Departamentales sólo nos cabe puntualizar lo siguiente:

- La descentralización fiscal financiera, tiene que permitir que parte de lo recaudado tributariamente en cada Departamento se quede en el mismo, para cubrir las competencias que la Ley le transfiera a la Autonomía Departamental.
- La administración y fiscalización tributaria debe quedar en manos de la Autonomía Departamental.
- Se debe evitar un esquema de transferencias condicionadas, por que siguen coartando el margen autonómico de la administración pública departamental.
- Se debe buscar descentralizar fiscalmente recursos al nivel provincial.
- Se debe mantener un principio de solidaridad fiscal, con los Departamentos menos desarrollados del país, en el marco de un Fondo de Compensación Departamental.
- La política de crédito público debe ser disciplinada y en el marco de las Leyes nacionales.
- Se debe establecer una ligazón íntima entre planificación y presupuesto, para asegurarse que las administraciones departamentales autónomas cumplan, con lo consensuado y pactado con la sociedad civil, en el marco de la planificación participativa y del ordenamiento territorial.
- Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuados al nivel autonómico departamental y municipal.
- El nivel autonómico departamental debe impulsar el desarrollo municipal, priorizar la inversión concurrente con el nivel municipal, impulsar la mancomunización de municipios, coordinar la planificación participativa departamental con la local, coordinar y coejecutar la distritación municipal.
- Se debe buscar mecanismos en el marco del SISPLAN, que ordenen la oferta pública nacional, con la planificación estratégica y participativa departamental autónoma, para la asignación de recursos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, efectividad y ecología (las cinco E's).

Y el otro tema es el relativo a la estructura del Gobierno Departamental Autónomo, bajo el criterio de que en Bolivia el costo del gobierno es del 30% del PIB y que en el caso de un Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz, éste no debiera exceder un 20 a 25% para mostrar mayor eficiencia y calidad del gasto. Por lo que:

- La descentralización fiscal financiera tendrá un impacto en mayor gasto fiscal en un primer momento, pero deberá ecualizarse y normalizarse en el devenir del ejercicio más eficiente y eficaz de las competencias transferidas.
- El tamaño del gasto público departamental crecerá, pero deberá ser correlativo a mayores recaudaciones y mayor presión tributaria, dado que los contribuyentes serán beneficiarios directos de este incremento de recaudaciones.
- Para que se den las condiciones, debe haber capacidad institucional mayor control social, mayor participación ciudadana y mayor eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de bienes y servicios públicos.
- Ello determinará que el tamaño del Estado a nivel departamental sea el adecuado y que no representa una carga para los ciudadanos, que de lo contrario se verán defraudados y añorarán retornar a viejas prácticas de un estado del Bienestar, aún a costa de reducir los espacios democráticos y de participación ciudadana que se ganaron en el proceso descentralizador de la Autonomías.

Autonomía es responsabilidad, con mayor libertad y mayor democracia. Eso es lo que esta propuesta pretende generar y garantizar.