

La Descentralización Fiscal Financiera en el marco de las Autonomías Departamentales

Mario Galindo Soza¹

1. CONCEPTOS

1.1. Conceptos y Definiciones de Autonomía

Se debe empezar por diferenciar lo que es Federalismo de Autonomía. El Federalismo corresponde una forma de Estado en el que los integrantes de la Federación son entes gubernativos con todos los Poderes del Estado propios, incluido el Poder Judicial y los órganos de control gubernamental e incluso los entes regulatorios, si los hubiera.

Ahora bien, un Estado unitario puede ser más o menos descentralizado y un Estado federal también puede ser más centralizado. Por ejemplo, Argentina y Venezuela son Estados federales pero muy centralizados, en tanto Colombia siendo unitario es más descentralizado.

Se entiende por Autonomía el derecho y la capacidad efectiva del gobierno, en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en la población e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus territorios en el marco de la unidad del Estado. La Autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Es el Poder Ejecutivo el que básicamente se descentraliza administrativa y políticamente. Ese es el concepto madre.

En un régimen de Autonomías, lo que hay es una descentralización político- administrativa que implica la elección de

¹ Mario Galindo es Doctor en Economía, tiene Maestría en Ciencias Sociales y Diplomado en Finanzas. Es docente de post grados en la Universidad Mayor de San Andrés, Universidad San Simón, Universidad Gabriel René Moreno y San Francisco Xavier (Bolivia), Universidad Católica y Universidad Estatal (Chile) y Universidad de Buenos Aires (Argentina).

la autoridad gubernamental principal de este nivel departamental, la adopción de competencias normativas, la definición de políticas públicas y de fiscalización, y la generación y administración de sus recursos. Los tributos se clasifican en nacionales, departamentales y municipales. La Autonomía recauda y administra los impuestos nacionales, transfiriendo la porción correspondiente al nivel nacional; y recauda, administra y fiscaliza los impuestos departamentales.

La Autonomía departamental debe contar con:

- Especificación de las funciones y competencias a ser transferidas.
- Delimitación exacta de jurisdicciones y territorios.
- Delimitación clara entre 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 departamentales.
- Elección de un régimen tributario adecuado, que implica separación de impuestos por nivel de gobierno y jurisdicción; repartición de impuestos por jurisdicción; imposición de sobretasas definidas.
- Sistema mixto en materia de patrimonio del Estado, inmuebles y gravámenes secundarios.
- Nivelación de las diferencias en materia de ingresos inter locales e inter departamentales 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 institucionales de gestión de los gobiernos departamentales.

1.2. El Estatuto de las Autonomías departamentales

Para lograr Autonomía departamental se debe contar con la legalidad y la legitimidad, que da la Constitución Política del Estado y los Estatutos Autonómicos, y la elección de autoridades departamentales autónomas. De allí surgen las instituciones, las normas, la administración y fiscalización, con recursos propios autónomos. El Estatuto de las Autonomías Departamentales, debe

empezar por señalar el origen de su existencia y su pertenencia al *Estado-Nación*.

El Estatuto de las Autonomías Departamentales debe ser aprobado por sufragio por el pueblo. El mismo puede ser "otorgado" si es que requiere de mayores requisitos por parte del Estado, como en el caso de una Ley. Será Estatuto "pactado" si es que el Poder Legislativo tiene menos facultades de modificación y es resultado de un pacto entre el Departamento y el Estado.

Pueden coexistir en el Estado Departamentos que tengan Estatuto de Autonomía con otros Departamentos que no lo tengan. Esto implica un proceso gradual. En algunos casos, el Estatuto Autonómico es impuesto por el Estado y en otros depende de la voluntad de los Departamentos. Lo que aquí se propone es que sean los Departamentos los que definan su Autonomía y por ende, su Estatuto Autonómico.

Esta existencia de un Gobierno Departamental Autónomo lleva al tema de la soberanía. La soberanía de un gobierno democrático reside en el pueblo. Por tanto, en este caso, un Gobierno Departamental Autónomo es soberano en relación a sus mandantes, sin olvidar su procedencia y pertenencia al *Estado-Nación*.

1.3. Marco Normativo Institucional General

La Constitución Política del Estado es el marco jurídico supremo de las Autonomías Departamentales. En esta debe existir un capítulo específico, donde no sólo se hable de las Autonomías Departamentales, sino también de las Autonomías Municipales, por ser de tal condición. En este marco, las Autonomías Departamentales deben establecer un Gobierno Departamental y no un Poder Ejecutivo a nivel Departamental como en la actual Ley 1654 de Descentralización Administrativa. Deben también establecer las Asambleas Departamentales, como órganos legislativos, normativos y fiscalizadores de las Autonomías Departamentales, es decir de los Gobiernos Departamentales Autonómicos o Autónomos.

La discriminación de competencias y sus atribuciones deben quedar instituidas en los Estatutos de cada Autonomía Departamental. Por otra parte, la preeminencia de normas y reglamentos, solución de discrepancias y dirimición de

competencias, deberán ser resueltos por el Poder Legislativo, ex ante, y por el Tribunal Constitucional, ex post, instancias que habrán de definir las controversias entre niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) en estas materias.

1.4. Normas Políticas y Fiscalización en las Autonomías departamentales

Se debe aclarar tres conceptos respecto de las macro competencias autonómicas: qué norman, qué políticas definen y qué fiscalizan.

La Autonomía norma (legisla) en materia de las competencias que le han sido transferidas. Por ejemplo, un Gobierno Municipal emite Ordenanzas de impuestos municipales como los de inmuebles, vehículos y transferencias de inmuebles y vehículos, tasas, patentes, ornato público, salud pública, etc. Es decir de las competencias propias. En Bolivia, sólo están reconocidas constitucionalmente dos Autonomías: la municipal y la universitaria. La universidad también norma a partir de Resoluciones de Ilustre Consejo Universitario sobre timbres, matrículas y otros ingresos universitarios propios, materias, currículas, etc.; es decir, también norma sobre sus competencias propias. ¿Esta norma tiene rango de Ley? Sí, en el ámbito de sus competencias y jurisdicción, entendida ésta última como su territorio.

Las Autonomías Departamentales o niveles departamentales autonómicos, emitirían normas sobre las competencias que les fueran transferidas. Esto incluye resoluciones del Gobierno Departamental Autónomo, reglamentos, resoluciones del órgano deliberante o Asamblea Departamental, normas específicas administrativas y de control gubernamental, estatutos, manuales y reglamentos de las instituciones componentes del Gobierno Departamental Autónomo.

Las Autonomías Departamentales definen políticas públicas sobre las competencias que les sean transferidas con esas atribuciones, estableciendo un menú competencial, o un desglose de las atribuciones en cada competencia, de manera tal que se establezcan con precisión los ámbitos de cada una de ellas en el marco de la Autonomía Departamental.

Las Autonomías Departamentales fiscalizan la administración de las competencias que tengan a su cargo. Cabe señalar que la fiscalización del Poder Legislativo nacional es general y en algunos casos puede ser incluso superior en relación a la fiscalización de las competencias que tiene la Autonomía Departamental. De la misma manera, la Contraloría General de la República –su nombre lo indica– tiene la fiscalización general de la administración y las finanzas de todo el Estado nacional, lo que incluye al ámbito de las Autonomías Departamentales, aunque en este caso debe coordinar con los órganos fiscalizadores de las Autonomías Departamentales, que habrá de ser la Asamblea Departamental. La Contraloría General de la República deberá también descentralizar y ya no sólo desconcentrar a las Contralorías Departamentales, que hoy existen, de manera de estar en línea con el modelo autonómico de organización del Estado. Asimismo, los órganos o mecanismos de control social, creados o por crearse, deberán remitir sus denuncias a estas instancias descentralizadas de la Contraloría departamental para proseguir con los procesos administrativos de acuerdo a Ley, es decir, a través de juicios coactivo fiscales.

1.5. Las Autonomías Departamentales y los Poderes del Estado

1.5.1. Poder Electoral

El Poder Electoral se divide en una Corte Nacional Electoral, que es normativa y que define cómo se discriminan competencias y atribuciones entre el nivel nacional y departamental, descentralizando administrativamente las Cortes Electorales Departamentales.

1.5.2. Poder Judicial

En el ámbito de la administración de justicia, la Autonomía Departamental está sujeta a un solo órgano supremo del Poder Judicial, que es la Corte Suprema de Justicia. Con ello se resguarda la integridad de la unidad del Estado.

Esta no es una restricción, para que se puedan descentralizar algunas competencias administrativas del Poder Judicial, especialmente las referidas al Consejo de la Judicatura, que es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial para aspectos administrativos y de selección de jueces y funcionarios

judiciales; así como al Instituto de la Judicatura, que es el órgano de capacitación de jueces del Poder Judicial.

1.5.3. Sistemas de Administración y Control Gubernamental

Los Sistemas de Administración y Control Gubernamental (SAFCO) deben ser descentralizados, de manera de adecuarlos a las Autonomías departamentales, con administración concurrente, en las funciones que requieran de intervención del Gobierno central.

1.5.4. Sistema Regulatorio

Finalmente, el sistema regulatorio de las Superintendencias también debe adecuarse a esta Autonomía Departamental. Para ello, debe descentralizar algunas funciones y atribuciones y se debe desconcentrar otras. Esto debe quedar señalado en la Constitución Política del Estado y ser refrendado en el Estatuto de las Autonomías Departamentales.

1.6. Las Competencias de la Autonomía Departamental

Con el establecimiento del Gobierno Departamental Autónomo se debe proceder a definir las competencias a ser transferidas y los recursos con que esas competencias serán atendidas. No puede haber descentralización administrativa y política sin descentralización fiscal financiera. Las competencias van con los recursos. Es necesario crear previamente el Gobierno Departamental Autónomo como institución u órgano receptor de estas competencias y recursos, de lo contrario no se tiene el sujeto, el responsable de ejecutar las competencias y administraras y el receptor y administrador de los recursos para la atención de estas competencias. Se debe también establecer las atribuciones y facultades de este Gobierno Departamental Autónomo.

La planificación departamental y las políticas públicas departamentales deben quedar definidas en la estrategia de desarrollo departamental, la que debe coordinarse con el gobierno nacional y con los Gobiernos Municipales que están dentro del territorio o jurisdicción del Departamento.

Se debe fortalecer los mecanismos de intervención estatal a nivel departamental descentralizadamente mediante el cofinanciamiento, canalizando recursos locales y departamentales, y de acuerdo a prioridades y metas nacionales, departamentales y locales en competencias concurrentes. Todo ello definido de manera participativa, en el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los Diálogos nacionales, departamentales y municipales, traducidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes de Desarrollo Departamental (PDD's) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's), los mecanismos de control social y todo el aparato institucional que debe acompañar al proceso.

1.7. Elección de las Autoridades en la Autonomía Departamental

El Gobernador Departamental y los Asambleístas Departamentales deben ser elegidos por voto directo. La elección de los Asambleístas se habrá de realizar por provincia, en función a una cuota proporcional a la población del Departamento. Esta cifra repartidora debe ser establecida por norma departamental, que se denomina Estatuto de la Autonomía Departamental, para cada uno de los Departamentos que adopten el modelo autonómico. Los Departamentos definen la adopción del modelo autonómico mediante referéndum departamental.

1.8. Objetivos básicos de las Autonomías Departamentales

Los objetivos políticos de la descentralización política son:

- a) Unidad del Estado.
- b) Representación política nacional, departamental y local, por elección democrática directa.
- c) Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.
- d) Institucionalización de los órganos de gobierno nacional, departamental y local.

La Autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente y determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

Los objetivos administrativos de las Autonomías Departamentales son:

- a) Modernización y eficiencia de la administración del Estado.
- b) Simplificación de trámites.
- c) Asignación de competencias que eviten la duplicidad de funciones, uso de recursos y la elusión de responsabilidades públicas.

La Descentralización Fiscal Financiera

La descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa, que implica la **transferencia de competencias y recursos** de un nivel de gobierno central a niveles departamentales y municipales o territoriales menores, como las provincias.

Por tanto, la descentralización fiscal financiera no es otra cosa, que la transferencia de la administración y destino de los recursos fiscales y financieros involucrados en un proceso de descentralización administrativa, con el fin de que las administraciones departamentales y municipales o territoriales dispongan de los recursos económicos suficientes y oportunos, para el desempeño de las competencias que les han sido transferidas. En una descentralización política, la descentralización fiscal financiera que le corresponde incluye la definición de normas y políticas de orden fiscal financiero. Esto es fundamental al momento de tomar decisiones de inversión en un Departamento, en la forma cómo las mismas se pueden financiar o programar.

La modalidad de descentralización fiscal financiera de las Autonomías departamentales será la de transferir funciones, responsabilidades, capacidad y autoridad fiscal en materia de ingresos y gastos, dejando al Departamento que decida libremente acerca del monto y calidad del gasto público y los ingresos que recaudará. Cada ámbito de la administración estatal respeta la competencia de los otros, manteniendo relaciones armónicas intergubernamentales e interjurisdiccionales. El grado de descentralización fiscal radica en que el gobierno central no agote las bases tributarias y el suministro de servicios públicos, dejando con margen al nivel departamental y municipal para planificar sus propias actividades.

La **independencia fiscal** mide el grado de descentralización fiscal que es el resultado de las combinaciones de mediciones del gasto público y el financiamiento, refiriéndose a la participación de los gobiernos departamentales y municipales en el total del gasto público y la financiación con recursos propios (autonomía fiscal). Sin embargo, se deben además tomar en cuenta consideraciones de orden administrativo, legal, político y otras, para tener una idea cabal del grado de independencia fiscal.

En el nivel de **gasto**, se mide la **independencia fiscal** en función a la categorización de funciones en: voluntarias, obligatorias o delegadas. Las voluntarias son las asumidas autónomamente por el nivel departamental; obligatorias, las definidas en una Ley nacional que establece las competencias transferidas para el nivel departamental y municipal; y las delegadas, las que el nivel central encarga que el nivel departamental y municipal realicen por su cuenta, bajo sus normas, políticas y supervisión. 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 departamental o municipal tiene facultades legislativas, administrativas y de utilización en función de su presupuesto de ingresos propios.

La **descentralización fiscal**, en el caso de los **ingresos**, parte de la decisión del nivel central de gobierno sobre base tributaria, las tasas impositivas, la proporción de los impuestos o sistema de coparticipación, las sobretasas y la administración tributaria. De la misma manera, en los ingresos no tributarios tendrá que haber una norma nacional expresa para que el nivel departamental y municipal los establezca, definiendo los mismos. En el caso del crédito fiscal intergubernamental, los límites, garantías y modalidades, así como su normativa, administración y control son enteramente centralizados por la restricción del déficit fiscal y del nivel de endeudamiento público del país.

La descentralización fiscal financiera tiene los siguientes **beneficios**:

- Permite contar con competencias apropiadas a cada departamento o localidad.
- Permite determinar gastos e ingresos públicos para el mantenimiento de esas competencias a niveles de calidad y cantidad predeterminados.

- Facilita la resolución de problemas de distribución de recursos a niveles interregionales o regionales-locales, determinando competencias.
- Identifica las demandas de bienes y servicios públicos, que difieren de una región a otra y esta descentralización los identifica claramente.
- Acerca al consumidor la prestación de servicios públicos, aún si fueran demandas similares.
- Posibilita la equivalencia entre gastos públicos y los impuestos recaudados, implica una equivalencia personal.
- La administración descentralizada es más eficiente.
- La lucha política a nivel departamental y municipal causa menor daño en la provisión de bienes y servicios públicos.
- La diversidad regional permite libertad de elección y movilidad de los consumidores.
- La autonomía departamental y local lleva a competir por factores de producción.
- La política descentralizada contribuye a la hacienda pública en la mejora de la democracia.
- Reduce los efectos de las deseconomías de aglomeración y maximiza las ventajas de economías de escala en la provisión de algunos bienes y servicios públicos, lo que lleva a un impacto compensatorio.

Se debe estimular el **esfuerzo fiscal** de los Departamentos para reducir la dependencia presupuestaria de los Departamentos con menor nivel de desarrollo económico relativo de las transferencias intergubernamentales, que deben circunscribirse a un objetivo básico de **lucha contra la pobreza** (asignación pro pobre), con orientación a un **crecimiento de base ancha**, junto a otro complementario, orientado a estimular el esfuerzo fiscal. El incremento indefinido de transferencias intergubernamentales crea **pereza fiscal**.

Se creará un **Fondo de Compensación Departamental**, que recoja el principio de solidaridad interdepartamental y la atención del Gobierno central a los departamentos con insuficiencia fiscal.

La descentralización fiscal financiera de las Autonomías es un tipo de **federalismo fiscal**, con la restricción normativa y administrativa en **materia monetaria y crediticia**, que queda bajo tuición de un sólo Banco Central de Bolivia (BCB) y la Superintendencia del sector. Esto no impide que se puedan crear **Bancos de Desarrollo Regional** (Ej. Brasil) a nivel

departamental, con recursos externos que no afecten al déficit fiscal nacional, bajo reglas del BCB; que financien la inversión pública y privada, con un manejo diferenciado por Departamento del crédito fiscal y de los fondos de desarrollo. Se habrá de evitar la administración politizada y prebendal de esta entidad financiera para no repetir graves errores del pasado reciente.

El equilibrio macroeconómico se basa en el **equilibrio fiscal** que toma en cuenta los costos de las competencias y los ingresos fiscales generados por los Departamentos que vayan a asumir el camino autónomo. En este marco, los ingresos tienen que ser clasificados, pero tomando en cuenta la **capacidad de pago, la presión tributaria y la carga fiscal** siempre con el objetivo que no impliquen un desincentivo a la inversión y por tanto disminuyan el empleo y la producción del Departamento.

La **ecualización fiscal** involucra la relación de ingresos y gastos de un nivel departamental que involucra parámetros técnicos y que determinan el financiamiento de sus actividades. En Bolivia, la ecualización se instrumentaliza a través de los fondos de compensación.

2. PRINCIPIOS

Los principios fundamentales de esta descentralización político-administrativa son los siguientes:

- a) **Principio de Subsidiaridad**, mediante el cual una competencia que se puede ejecutar a nivel departamental y municipal debe realizarse en esos ámbitos, cumpliendo las demandas requeridas por los ciudadanos para la provisión de un bien o servicio público, básicamente por la cercanía con el usuario o consumidor de ese bien o servicio público, en su provisión y en su fiscalización.
- b) **Principio de Solidaridad**, mediante el cual, los gobiernos departamentales y municipales deben cooperarse mutuamente, en términos y condiciones que sean posibles, en el marco del cumplimiento de las competencias que haya asumido.
- c) **Principio de Universalidad**, mediante el cual un gobierno departamental y municipal debe proveer a todos los ciudadanos de su jurisdicción, los bienes y servicios públicos y las facilidades para su acceso, sin condiciones de ningún tipo, sólo por el hecho de ser estantes y

habitantes en su territorio o jurisdicción; y más aún a todos los connacionales por su condición de tales.

- d) **Principio de Agente Principal o de Preeminencia**, esto es que las normas y políticas decididas a nivel departamental y municipal, estén sujetas a la legislación nacional vigente y con mayor razón en caso de controversias o dirimición.
- e) **Principio de Coordinación**, que establece que los gobiernos departamentales y municipales tienen la obligatoriedad de coordinar con el nivel nacional y con los niveles departamentales y municipales inferiores, si los hubiera, todas las competencias, normas y políticas que se adoptaren.
- f) **Principio de Potestad Tributaria Departamental y Municipal**, por el cual se reconoce la capacidad y competencia de un órgano autónomo de crear, recaudar y administrar sus propios tributos; recaudar y administrar los tributos nacionales que les sean transferidos en esta materia y fiscalizar todos ellos.

Otros principios complementarios de este proceso de descentralización político administrativo son:

- a) **Principio de Autonomización Pactada**, que establece que los niveles departamentales establecerán acuerdos con el gobierno central para su autonomización.
- b) **Principio de Voluntariedad**, mediante el cual, un territorio decide democrática y voluntariamente su autonomización, sin presiones de ninguna índole.
- c) **Principio de Permanencia**, mediante el cual el proceso es definido de largo plazo y establece la vinculación entre los niveles departamentales y municipales con el central y con todos los Poderes del Estado.
- d) **Principio de Dinámica**, mediante el cual el proceso es por etapas, previendo que se den adecuaciones y ajustes en el tiempo, tanto en las competencias, como en las normas, políticas y fiscalización de las acciones que adopte el gobierno departamental.
- e) **Principio de Irreversibilidad**, por el cual el proceso no puede ser revertido y procederse a una recentralización del aparato estatal.
- f) **Principio de Democracia**, por el cual las decisiones sobre normas, políticas y fiscalización de las competencias transferidas al nivel departamental y

municipal, deben ser adoptadas de manera democrática, con la más amplia e irrestricta participación ciudadana, sin condiciones de ninguna especie.

- g) **Principio de Integralidad**, donde las normas, políticas y fiscalización de las competencias transferidas al nivel departamental y municipal se realicen de manera interrelacionada y conjunta en el Estado en su totalidad, en el territorio nacional, con clara delimitación de competencias interjurisdiccionales.
- h) **Principio de Gradualidad**, mediante el cual, las competencias a ser transferidas al nivel departamental, lo son en el marco de capacidades institucionales, económico financieras, fiscales, sociales e incluso políticas, de manera voluntaria y pactada.
- i) **Principio de Control**, mediante el cual los responsables de los gobiernos departamentales y municipales tienen la obligatoriedad de rendir cuentas de sus actos, normas, políticas y fiscalizaciones realizadas, a la población de su jurisdicción, e incluso a los órganos competentes, cuando la norma lo establezca. A ello se denomina *accountability* en la normativa anglosajona.

3. COMPETENCIAS

Las competencias que se proponen sean transferidas a los Gobiernos Departamentales Autónomos en el marco de la Asamblea Constituyente y las correspondientes modificaciones a la Constitución Política del Estado (CPE) deben ser: (a) claramente delimitadas, (b) establecidas las atribuciones de cada competencia por sector, y (c) señaladas las funciones normativas reglamentadoras de políticas públicas, operativas, fiscalizadoras, de seguimiento, monitoreo y evaluación, 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.

La definición de qué competencias se asignan a cada nivel de gobierno se sustenta en la teoría de la descentralización fiscal. La descentralización del sector público se fundamenta en el mejor uso de los recursos (la superior eficiencia para las descentralizadas en comparación con las centralizadas): o sea, esta 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).

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; lo que obliga a la provisión estatal a satisfacer las necesidades sociales con bienes públicos.

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

A continuación, se 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.

1. Organización de instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto de Autonomías

Atribuciones

Nacional: No aplicable

Departamental: Normativo y Resolutivo

Municipal: Normativo y Resolutivo

2. Normas de procedimiento administrativo de las instituciones del Departamento Autónomo

Atribuciones

Nacional: Normas y Políticas generales. Procedimientos generales

Departamental: Normas de las competencias transferidas
Procedimientos específicos

Municipal: Normas de las competencias transferidas.
Procedimientos específicos.

3. Organización de Instituciones de Autogobierno a través de sus estatutos de Autonomía

Atribuciones

Nacional: No aplicable

Departamental: Normativo y Resolutivo

Municipal: No aplicable

4. Impuestos departamentales

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Recaudación, administración y fiscalización, con normas y procedimientos adecuados al nivel departamental, de los impuestos departamentales transferidos

Municipal: Recaudación, administración y fiscalización, con normas y procedimientos adecuados al nivel municipal, de los impuestos municipales

5. Policía

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

6. La planificación, el desarrollo económico social y el apoyo financiero y crediticio a los Municipios

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Elaboración de Planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y municipal

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

Atribuciones

Nacional: Normas y Políticas generales

Departamental: Normas y Políticas en el ámbito de su jurisdicción.

Aprobación del PLUS, POT y PLOT departamental

Municipal: Aprobación del PLUS, POT y PLOT municipal

8. Medio Ambiente

Atribuciones

Nacional: Normas y Políticas generales.

Departamental: 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

Municipal: Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental

9. Aguas (superficiales y subterráneas)

Atribuciones

Nacional: Normas generales y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas y políticas específicas

Municipal: No aplicable

10. Recursos Naturales no renovables

Atribuciones

Nacional: Normas generales y fiscalización, supervisión general.

Departamental: Normas y políticas específicas

Municipal: No aplicable

11. Las obras públicas de interés del Departamento en su propio territorio

Atribuciones

Nacional: Políticas y procedimientos globales

Departamental: Políticas específicas para el nivel departamental. Definición de inversiones y endeudamientos en obras públicas de interés departamental

Municipal: Definición de inversiones y endeudamiento en obras públicas de interés municipal

12. Educación

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal

Municipal: Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental

13. Salud

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción. Coordinación de competencias concurrentes con el nivel municipal

Municipal: Operación de las competencias transferidas y coordinación de competencias concurrentes con el nivel departamental

14. Agricultura y la ganadería

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, fiscalización y supervisión general

Departamental: Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

15. Desarrollo Forestal

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

16. Tierras

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales.

Departamental: Procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

17. Caza y pesca

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales.

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

18. Riego

Atribuciones

Nacional: Normas y Políticas generales.

Departamental: Normas, políticas y fiscalización, supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: Operación de las competencias transferidas en microrriegos

19. Industria

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

20. Comercio

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

21. Transportes

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: Operación de las competencias transferidas en caminos vecinales

22. Ferrocarriles y carreteras que estén dentro del Departamento y que comprendan más de un municipio

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

23. TelecomunicacionesAtribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

24. HidrocarburosAtribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Coordinación, y en el caso de regalías e impuestos departamentales, supervisión, en el ámbito de su jurisdicción y competencias privativas

Municipal: No aplicable

25. EnergíaAtribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: En energía eléctrica rural en coordinación con Gobiernos Municipales y en gas vehicular, domiciliario y derivados con el Gobierno Nacional

26. MineríaAtribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas y procedimientos adecuados para las competencias transferidas

Municipal: No aplicable

27. TurismoAtribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: Normas, políticas, fiscalización, supervisión y elaboración / ejecución de programas y proyectos en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

28. Trabajo y empleoAtribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Elaboración de Planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y municipal

Municipal: Elaboración de Planes, programas y proyectos de su ámbito jurisdiccional y coordinación de los concurrentes con el nivel nacional y departamental

29. Microempresas

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y fiscalización, supervisión general

Departamental: 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

Municipal: Coordinación de Planes, programas y proyectos concurrentes con el nivel nacional y departamental

30. Cooperativas que tuvieran su ámbito de acción en la jurisdicción del Departamento

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales. Creación de una entidad sustituta de INALCO.

Departamental: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión departamentales. Creación de una entidad destinada al control de las Cooperativas, con aportes propios.

Municipal: No aplicable

31. Asociaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales. Supervisión del SENAREC a FUNDAEMPRESA

Departamental: Registro y procedimientos departamentales. Coordinación con el SENAREC y FUNDAEMPRESA

Municipal: No aplicable

32. Asistencia Social

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Operación y procedimientos departamentales

Municipal: No aplicable

33. Género

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Operación y procedimientos departamentales

Municipal: Operación concurrente

34. Asuntos Generacionales

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Operación y procedimientos departamentales

Municipal: Operación concurrente

35. Asuntos Indígenas

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Operación y procedimientos departamentales

Municipal: Operación concurrente

36. Gestión de Riesgos

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Normas, operación y procedimientos departamentales

Municipal: Operación y procedimientos

37. Fomento a las lenguas nativas

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas generales

Departamental: Operación y procedimientos departamentales

Municipal: No aplicable

38. Estadística

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas y metodologías generales

Departamental: Elaboración, recopilación, recolección y operación departamentales

Municipal: No aplicable

39. Constituir instituciones de crédito especializadas y otras necesarias para el desarrollo de la política económica en los términos establecidos en la legislación del Estado

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Normas, políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

40. Relaciones Exteriores

Atribuciones

Nacional: Potestad exclusiva

Departamental: Firma de acuerdos restringidos, con otros niveles intermedios autónomos, de naciones amigas.

Municipal: No aplicable

41. Las restantes materias que se incluyan 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

Atribuciones

Nacional: Normas y políticas generales

Departamental: Normas, políticas, fiscalización y supervisión en el ámbito de sus competencias privativas y de su jurisdicción

Municipal: No aplicable

42. Competencias delegadas por el Gobierno Nacional

Atribuciones

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Operación delegada, con costos asumidos por el Gobierno central

Municipal: No aplicable

Asimismo, las competencias de otros Poderes y Sistemas del Estado que sean incorporadas en el estatuto de las Autonomías departamentales, en base a la nueva CPE, de la siguiente manera:

1. Corte Departamental Electoral

Atribuciones

Poder o Sistema: Poder Electoral

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Resolutivo, fiscalización y supervisión en el ámbito departamental. Inscripción de Partidos Políticos regionales

2. Consejo de la Judicatura

Atribuciones

Poder o Sistema: Poder Judicial

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Normas, procedimientos, fiscalización y supervisión de las competencias transferidas en lo relativo a designación de jueces y recaudaciones judiciales

3. Contraloría General de la República

Atribuciones

Poder o Sistema: Sistema de Control Gubernamental

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Resolutivo, fiscalización y supervisión en el ámbito departamental. Descentralización Administrativa de la Contraloría Departamental

4. Superintendencias Regulatorias

Atribuciones

Poder o Sistema: Sistema Regulatorio

Nacional: Normas, políticas, procedimientos, fiscalización y supervisión generales

Departamental: Coordinación departamental

4. PROPUESTA FISCAL FINANCIERA DE LAS AUTONOMIAS 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 le 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 al 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 ligazón estrecha entre planificación y presupuesto para asegurar 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.

- i. Se deben descentralizar los sistemas de administración y finanzas y de control gubernamental, adecuándolos 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 en los planes sectoriales, la demanda social recogida en la planificación participativa departamental autónoma y municipal, para la asignación de recursos, bajo los principios de Eficiencia, Eficacia, Economía, Efectividad y Ecología.

Con base en estas definiciones, se plantea que **la descentralización fiscal financiera de las Autonomías departamentales, consista en:**

1. Tomar el criterio de que un tercio 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: RREE, FFAA, Seguridad interna nacional, Policía Nacional, moneda y banca central, crédito público y financiamiento, normas y políticas nacionales de todos los sectores económicos y sociales, desarrollo económico y sostenible, y obras públicas nacionales.
3. Los Departamentos autónomos se quedan con el 31.66 por ciento 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), y el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).
4. Este porcentaje –sumado al 20 por ciento municipal de los mismos impuestos, al 5 por ciento para las Universidades

- y al 10 por ciento para el Fondo de Compensación Departamental— representa el 66,66 por ciento (dos tercios) del total de la recaudación tributaria.
5. Al tomar en cuenta el IEH (IED) y el ITF adicionalmente, para el cálculo de coparticipación tributaria, el 20 por ciento municipal resulta un monto mayor, que el 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.
 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 departamentales deben priorizar los gastos de las provincias, las que administrarán sus recursos de manera también descentralizada, bajo supervisión de los departamentos.
 12. Los gastos corrientes no deben exceder el 20 por ciento del total del gasto departamental.
 13. Los gastos departamentales se deben estimar en base a costos históricos, tendiendo gradualmente a ser calculados en base a 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.
 14. La inversión pública departamental debe ser cubierta con un 80 por ciento de todos los recursos propios.
 15. La inversión pública concurrente entre el nivel departamental y el municipal debe ser de al menos 40 por ciento.
 16. En este porcentaje deben inscribirse los proyectos de las provincias con los Gobiernos Municipales. Recibirán

- cofinanciamiento nacional los que lo sean con Mancomunidades Municipales
17. La capacidad fiscal de los Gobiernos Autónomos Departamentales es el punto de inicio del proceso y debe premiarse la mejor capacidad fiscal departamental con fondos adicionales.
 18. Los recursos de donación y crédito externo que se obtengan para los Departamentos deben someterse a las normas el Sistema de Tesorería y Crédito Público.
 19. El modelo de descentralización fiscal incorpora la creación de un Fondo de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), financiado por una coparticipación del 10 por ciento del total de ingresos 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), y el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).
 20. El FOCAD, distribuirá sus recursos a los Departamentos cuya retención de recaudaciones tributarias no sea suficiente para financiar las competencias asumidas.
 21. El FOCAD deberá incentivar el esfuerzo fiscal, permitiendo financiar, hasta un 50 por ciento del costo (gasto corriente) de las competencias transferidas al Departamento.
 22. El **déficit fiscal departamental** que se genere por el proceso de autonomización, podrá ser financiado por: **(a)** financiamiento externo de crédito y donaciones, como por el Gobierno Central; **(b)** mayor esfuerzo fiscal departamental; **(c)** reducción del gasto corriente del gobierno central en un 50 por ciento; **(d)** incremento de recaudaciones y alícuotas en tasas, tarifas, venta de servicios públicos departamentales, y/o creación de sobretasas.
 23. Se incrementará la percepción de recursos de los Gobiernos Municipales por coparticipación tributaria, debido a que se aumentarán dos impuestos a su cálculo (IEH e ITF), por lo que se le transfieren otras competencias, desde los niveles nacional y departamental, como ser saneamiento básico rural, electrificación rural, vivienda, seguridad ciudadana, servicios de salud (de Primer y Segundo nivel), construcción de caminos vecinales y riego, entre otros.

24. 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, mediante Referéndum que muestre que la mayoría de la población desea ese régimen, por ingresar a ser una Autonomía.
- E. El proceso puede ser de una sola vez y/o gradual, con transferencia de competencias y los correspondientes recursos.
- F. El proceso de autonomización es asimétrico, por la gradualidad, 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 (CPE).
- J. Los recursos naturales son competencia departamental, en su política y normativa, en el 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.
 - ✓ 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
 - ✓ Los Fondos de Compensación de las Autonomías Departamentales (FOCAD), cuando correspondan.
 - ✓ 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 son con garantía del BCB, sean internos o externos.
- M. Las normas para el endeudamiento de las Autonomías Departamentales son las mismas que de 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 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 de 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 desde el nivel departamental.
- 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, y 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.

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