

Fundación Milenio

COLOQUIOS ECONÓMICOS

AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES (PROPUESTA POLÍTICA)

Gabriel Gaité Úzqueda

**N° 3
Diciembre de 2005**

Fundación Milenio

COLOQUIOS ECONÓMICOS

Autonomías departamentales (Propuesta Política)

Gabriel Gaite Úzqueda

**No. 3
Diciembre de 2005**

La elaboración y publicación de este documento fue posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

Agradecemos la colaboración de Juana Patricia Jiménez.

COLOQUIOS ECONÓMICOS No. 3

Autonomías departamentales

(Propuesta Política)

Primera Edición, diciembre de 2005

Autor: Gabriel Gaité Úzqueda

Diseño de tapa: Carlos Néstor Solares

Depósito legal: XXX

Tiraje: 1.000 ejemplares

Fundación Milenio: Av. 16 de Julio, N° 1800, Edificio Cosmos, Piso 7

Teléfono: (591-2) 2312788 Fax: (591-2) 2392341

Casilla postal: 2498

Página Web: www.fundacion-mileno.org

Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo

La Paz-Bolivia

Impresión: **PRESENCIA**

Teléfono: 2334210

La Paz-Bolivia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	i
II. AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES (PROPUESTA POLÍTICA)	1
1. Introducción	1
1.1. Formas de estado	1
1.2. La Ley Descentralización Administrativa del país.....	2
1.3. Temas pendientes de la descentralización administrativa del país	2
1.4. Aspectos positivos de la descentralización administrativa	2
1.5. Opciones futuras del marco político administrativo del país.....	3
2. LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES	3
2.1. Principios fundamentales.....	3
2.2. Características de las autonomías departamentales.....	5
2.3. Competencias nacionales y departamentales	5
2.4. Los recursos financieros	6
2.5. Estructura organizativa del gobierno departamental	8
2.6. Sistema de planificación	12
2.7. Los procesos para la aprobación del marco jurídico	12
3. CONCLUSIONES	14
ANEXO	15
RONDA DE PREGUNTAS, RESPUESTAS Y COMENTARIOS	19
ASISTENTES AL COLOQUIO	31

blanca

PRESENTACIÓN

Continuando con esta línea de trabajo de los Coloquios Económicos, en esta oportunidad tenemos el agrado de presentar el trabajo del Lic. Gabriel Gaité, "Autonomías departamentales" (Propuesta política), que es la visión de Tarija sobre las autonomías.

Pensamos que este es un tema de enorme importancia en la coyuntura y en el futuro, debido a que percibimos que los autonomías son un proceso imparable, que ha adquirido, además, impulso a partir de la decisión de convocar a elecciones para los prefectos. Es un proceso que indudablemente recoge viejas demandas, regionales en cuanto a descentralización, y que implicará una nueva configuración del Estado nacional.

En este momento nos encontramos a las puertas de un proceso de reconfiguración estatal, del que emergerán muchas interrogantes; en este sentido trabajos como este, estimulan la reflexión y la búsqueda de soluciones a los problemas.

De este modo nuevamente contribuimos al conocimiento y al debate sobre la problemática nacional.

*Napoleón Pacheco Torrico
Director Ejecutivo*

blanca

I. AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES (PROPUESTA POLÍTICA)

Gabriel Gaité Úzqueda*

1. Introducción

Antes de ingresar a explicar la propuesta sobre los Gobiernos Autonómicos Departamentales, es conveniente referirse a algunos antecedentes conceptuales y legales que permitirán delinear el contexto de este importante tema de la Agenda Nacional.

1.1. Formas de estado

En los países del continente americano existen dos formas de Estado básicas:

a) Federalismo

Es un Estado compuesto por varios estados, en los que cada uno de ellos tiene los tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Estado Federal también posee estos tres poderes que funcionan como instancias supremas y, además, representa al conglomerado de Estados.

Un buen ejemplo lo constituye los Estados Unidos, país compuesto por 50 Estados, cada uno de los cuales posee sus propias leyes – en el marco de las leyes federales –, una constitución estatal, un sistema judicial independiente y un Gobierno Federal. Esta forma de Estado es la que más se aproxima a una **Descentralización Política** pura.

b) Estado Unitario

Es aquel en el que existe un solo centro político, implica que hay un solo órgano en todo el Estado para dictar leyes. El poder estatal es uno en su fundamento y en su ejercicio; por ejemplo, Bolivia.

Dentro de este tipo de Estado Unitario hay varias **formas de administración**:

- **Centralización:** Cuando la Administración Central aglutina facultades decisorias a nivel político y administrativo.
- **Desconcentración:** La Administración Central delega facultades, generalmente operativas, a un órgano menor sin conferirle ningún poder decisonal.
- **Descentralización Administrativa:** La Administración Central delega o transfiere determinadas funciones a órganos territoriales o institucionales que gozan de independencia administrativa (descentralización funcional o territorial).

La actual descentralización administrativa del Estado Boliviano se inscribe en esta última forma de administración donde se delegan competencias a órganos territoriales: los Gobiernos Municipales y las Prefecturas Departamentales. Los Municipios son verdaderos gobiernos autónomos, mientras que las Prefecturas presentan deficiencias que se explicarán más adelante.

* Es economista graduado también en administración de empresas en España. Tiene especialización en Planificación Sectorial obtenida en el Ecuador, un diplomado en Pedagogía en la Universidad de La Habana-Cuba y es candidato al doctorado en Medio Ambiente por la Universidad de Sevilla en España. En la actualidad se desempeña como consultor de la OEA desde 1997. Ejerce funciones de Coordinador Técnico por Bolivia del "Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del río Bermejo". Asimismo es asesor del Comité Cívico de Tarija en asuntos de autonomías y de hidrocarburos.

Las Autonomías Departamentales representan una modalidad de gobierno intermedia entre el Federalismo y el Estado descentralizado de un gobierno unitario, ya que tiene características de ambos.

1.2. La Ley Descentralización Administrativa del país

Antes de considerar la propuesta de las Autonomías Departamentales, es necesario analizar los alcances y contenidos de la Ley de Descentralización Administrativa del país, promulgada el 28 de julio de 1995. Esta disposición legal, si bien inició el proceso de descentralización, tiene un conjunto de deficiencias y contradicciones que vale la pena ponerlas en evidencia. En Anexo se presenta un análisis de la Ley de Descentralización Administrativa y las críticas más importantes. Las de mayor preocupación se refieren a: no se crearon reales Gobiernos Departamentales, falta de legitimidad del Prefecto, centralismo en las decisiones sobre el uso de los recursos financieros, politización de las Prefecturas, debilidad de los Prefectos sobre todo si se apartan de las instrucciones del Gobierno Central, etc.

1.3. Temas pendientes de la descentralización administrativa del país

Los diferentes eventos realizados en el Departamento de Tarija han coincidido en señalar que el actual proceso de descentralización administrativa no responde a las expectativas y necesidades de la sociedad. Existen varios temas pendientes, entre los que se pueden mencionar:

- Elección del Prefecto mediante votación directa de la ciudadanía
- Elección de los Consejeros Departamentales vía votación
- Reconformación del Consejo Departamental
- Atribución decisoria del Consejo Departamental
- Recursos Financieros insuficientes para resolver los problemas departamentales
- Obligaciones del Gobierno Central sobre los macroproyectos de alcance nacional
- Se ha perdido autonomía en algunas áreas:
 - Modificación de los Art. 109 y 110 de la C.P.E.
 - Eliminación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y, por lo tanto, de su patrimonio regional.

1.4. Aspectos positivos de la descentralización administrativa

- La puesta en vigencia de la Participación Popular – más propiamente Municipalización –, implementó el nivel local de la descentralización, con genuinos gobiernos autónomos, profundizando la descentralización nacional.
- Se inició la descentralización administrativa, ésta debe ser entendida como un **proceso**, lo que implica **dar el siguiente paso** para avanzar y perfeccionar este desarrollo. En el cuadro se presentan las diferentes opciones que tenemos, éstas van desde mantener el actual sistema político administrativo, pasar a un régimen de autonomías departamentales o evolucionar al sistema federal.

1.5. Opciones futuras del marco político administrativo del país

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES	FEDERALISMO
Estado Unitario	Estado Unitario	Estado Federal
<ul style="list-style-type: none"> - Delegación de atribuciones del Poder Ejecutivo Central - Descentralización administrativa, con escasa capacidad decisional 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Departamental con capacidad decisional y normativa - Descentralización Político-Administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Compuesto por varios Estados independientes, que cuentan con su propia constitución - Cada Estado miembro tiene los tres poderes. - Descentralización política pura

2. LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES

La propuesta de conformación de las Autonomías Departamentales, que se explicará seguidamente, se debe considerar como propuesta política preliminar, sin ingresar a consideraciones históricas, teóricas o de exposición de motivos. Su objetivo es que sea útil para los procesos de discusión regional y nacional sobre el cambio de las estructuras políticas y administrativas del Estado boliviano y, especialmente, para la construcción de una sólida propuesta tarijeña.

2.1. Principios fundamentales

a) Primer principio: LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES SON DE NATURALEZA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

Las Autonomías Departamentales implican la transferencia de facultades decisorias y normativas a favor de los Departamentos del país en materias de interés regional. Lo cual significa que los Departamentos deben contar con capacidad legal, política y económica para ejecutar esas decisiones.

La propuesta significa profundizar el proceso de descentralización de Bolivia, evolucionando hacia una situación intermedia entre la actual descentralización y el federalismo. Sus elementos de política son claros: facultad interna de los departamentos de elegir sus autoridades (Prefecto y miembros de la Asamblea Departamental), generación de recursos propios y autonomía en su manejo, Asamblea Departamental con capacidad normativa y decisoria, etc.

Significa un cambio en las estructuras políticas, técnicas, administrativas y sociales del Estado nacional, **en el marco de un país unitario.**

b) Segundo principio: LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DE LAS AUTONOMÍAS SERÁ DIFERENCIADA Y FLEXIBLE

De acuerdo a las características y necesidades, cada Departamento tendrá sus propios estatutos en el que se definan la estructura organizativa y normas más adecuadas para su funcionamiento eficiente, a partir de la Carta Magna y leyes nacionales. Asimismo, pueden existir tiempos diferentes para aquellos Departamentos que decidan esperar en la implementación de las autonomías, los cuales podrán adoptar una modalidad de transferencia gradual de competencias.

c) Tercer principio: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ES PARTE INELUDIBLE DE LAS AUTONOMÍAS

Se deben crear mecanismo reales de participación pública, de forma activa, organizada e informada de la población. De esta manera se fortalece y perfecciona la democracia.

La participación pública se manifestará en la elección de las autoridades departamentales, en la consulta social sobre las prioridades, en la fiscalización de los actos de la administración departamental y en la ejecución de obras de bien colectivo. En este sentido, es importante incorporar mecanismos de participación similares a los establecidos para los Gobiernos Municipales.

a) Cuarto principio: AUTONOMÍAS DESCENTRALIZADAS HORIZONTALMENTE

El régimen de Autonomías supone una profundización de la descentralización desde el Gobierno Nacional hacia los Departamentos. Asimismo, al interior de cada Departamento debe extenderse la descentralización hacia las provincias y municipios, que gozarán de facultades similares de autonomía administrativa y financiera.

b) Quinto principio: LAS AUTONOMÍAS SON INTEGRADORAS

Las Autonomías Departamentales tendrán su sustento en el fortalecimiento de las identidades regionales. En el reconocimiento de que Bolivia presenta diversidades sociales, culturales, étnicas y geográficas, las autonomías deben ser un medio para integrar y unificar el país, respetando las identidades regionales, en base a objetivos nacionales comunes que integren la nación.

Forma parte del nuevo esquema político-administrativo, la corrección de los desequilibrios regionales, a través de una mejor solidaridad interregional y justicia distributiva de los excedentes nacionales

c) Sexto principio: LAS AUTONOMÍAS BUSCAN LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La transferencia de mayores funciones y recursos a los Departamentos, así como la división del poder y la autoridad, tienen el propósito de lograr una administración más eficiente y ágil del aparato público. También se pretende modernizar el sistema de administración nacional y atenuar la corrupción y politización de las instituciones públicas mediante una administración y fiscalización más cercanas.

d) Séptimo principio: LAS AUTONOMÍAS DEPARTAMENTALES VINCULAN LAS FORMAS DE GOBIERNO EXISTENTES

Se reconocen tres formas básicas de gobierno relativamente independientes, en el marco de un Estado unitario: Gobierno Central, Gobierno Departamental y Gobierno Local (Municipios).

La implementación de las Autonomías Departamentales hace más racional a la existencia de los Municipios y permite, además, una articulación Municipio-Departamento-Nación más efectiva, integrándolos en un sistema nacional más coherente y amplio.

El sistema de planificación debe ser el instrumento de coordinación, de compatibilización y de transferencia de recursos entre estas formas de Gobierno.

2.2. Características de las autonomías departamentales

El régimen de Autonomías debe tener, entre otras, las siguientes características:

- Modelo autonómico propio, adecuado a las características del país
- Enmarcado en un Estado Unitario, aunque requiere de reformas de la Constitución Política del Estado.
- La jurisdicción territorial de la autonomía departamental es el Departamento.
- Elección del Prefecto por votación directa de la ciudadanía
- Elección de los miembros de la Asamblea Departamental por votación.
- Capacidad decisional: en la administración y uso de los recursos financieros departamentales
- Asamblea Departamental (o Parlamento Departamental) con poderes:
 - Deliberativo
 - Decisional
 - Fiscalización
- Normativo en materias de interés regional (con restricciones impuestas por la constitución)
- Gobierno Departamental con amplia participación ciudadana y control social de sus recursos.
- Recursos financieros suficientes y contará con patrimonio propio.
- La estructura organizativa de las Autonomías estará constituida por tres niveles fundamentales:
 - La Asamblea Departamental (o Parlamento Departamental).
 - El Consejo de Gobierno.
 - La Junta de Gobierno: presidida por el Gobernador y por su Gabinete.
- La organización interna de las Autonomías Departamentales, incluyendo los órganos subdepartamentales, será reglamentada por la Asamblea Departamental según las necesidades y características del Departamento.

2.3. Competencias nacionales y departamentales

Es importante diferenciar, aunque sea preliminarmente, los alcances de las funciones y atribuciones del Gobierno Nacional y de las Autonomías Departamentales.

NACIONALES	DEPARTAMENTALES
<ul style="list-style-type: none"> - Política exterior - Defensa y seguridad nacional - Administración de justicia - Legislación general: civil, penal, laboral, etc. - Economía nacional - Planificación nacional - Políticas monetaria y fiscal - Deuda pública, incluyendo la aprobación del endeudamiento gobiernos municipales y departamentales - Aduana - Obras de carácter nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Organización y administración interna - Administración de los recursos financieros propios - Leyes, normas y reglamentos de ámbito regional, no privativas del Gobierno Nacional - Planificación y desarrollo regional - Obras públicas y servicios básicos - Salud, educación, vivienda - Transporte - Promoción y ordenación del turismo - Agricultura y ganadería - Uso de los recursos naturales de su territorio (bosques, agua, pesca, hidrocarburos, minerales, etc.) - Promoción de la inversión privada y la industria - Preservación del medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio regional - Cultura y fortalecimiento de la identidad regional. - Servicios sociales y de protección a los niños, madres y ancianos.



COMPETENCIAS COMPARTIDAS

2.4. Los recursos financieros

Las competencias ampliadas de los departamentos requieren de un incremento proporcional de los recursos disponibles. Fondos financieros suficientes son condición esencial para un desenvolvimiento efectivo de las Autonomías Departamentales, habida cuenta de las menores competencias que tendrá el Gobierno Central; de lo contrario, la viabilidad de la nueva estructura político-administrativa del país estaría seriamente cuestionada.

En la actualidad, la coparticipación impositiva en los Tributos Nacionales (IVA, IT, RC-IVA, IU, IC, GAC, etc) transfiere el 20 por ciento a los Municipios y el 5 por ciento a las Universidades, en función al número de habitantes. Se propone que otro 25 por ciento de los tributos nacionales se asignen a las Autonomías Departamentales además de los actuales recursos propios de las Prefecturas Departamentales. Asimismo, se propone que el 50 por ciento del Impuesto Especial a los Hidrocarburos derivados se destinen a los Gobiernos Departamentales, modificando la actual participación del 25 por ciento.

Finalmente, para equilibrar la disponibilidad de recursos económicos entre regiones, se plantea la creación de un Fondo de Compensación Departamental orientado a apoyar a los departamentos con menores recursos económicos, compuesto por el 10 por ciento de los tributos nacionales y un porcentaje a determinar del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (dependerá de lo que se asigne al TGN en la nueva ley de hidrocarburos).

En el siguiente cuadro se muestra la distribución de los recursos financieros entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales. En el gráfico que le sigue se observa la nueva distribución de los tributos nacionales (Impuestos a las Utilidades, IVA, IT, ICE, GAC).

En resumen, los nuevos ingresos directos de los Gobiernos Departamentales son: 25 por ciento de coparticipación en los tributos nacionales y 25 por ciento adicionales del Impuesto Especial a los Hidrocarburos. A esto se deben agregar las asignaciones que haga el Gobierno Nacional a los Departamentos con recursos insuficientes, a través del Fondo de Compensación Departamental compuesto, a su vez, por el 10 por ciento de los tributos nacionales y un porcentaje a determinar del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en actual discusión en el Parlamento Nacional.

Un tema central a determinar es la forma de distribución de la coparticipación departamental del 25 por ciento de los tributos nacionales, para lo cual se proponen dos alternativas:

a) Asignaciones departamentales por criterios de:

- **Territorio:** 1/3 de los tributos nacionales distribuidos en forma igualitaria entre los nueve departamentos del país.

- **Población:** 2/3 de los tributos nacionales distribuidos entre los departamentos en proporción al número de habitantes.

b) Asignaciones departamentales **de acuerdo a las recaudaciones de los tributos nacionales** que se realicen en el departamento.

En esta segunda opción, la situación del departamento de Tarija se refleja en el rendimiento fiscal que en el año 2003 alcanzó al 4,2 por ciento del total de las recaudaciones por Renta Interna y Renta Aduanera, superior a Chuquisaca, Oruro, Potosí, Beni y Pando. Si tomamos en cuenta que la población de Tarija representa el 4,7 por ciento de la población nacional, aparentemente estaríamos en situación desfavorable. Sin embargo, las cifras de recaudación tributaria no reflejan la realidad de los rendimientos fiscales de los departamentos ya que varios sectores sociales y empresas tributan en La Paz y Santa Cruz; por ejemplo, los maestros, trabajadores de salud, empresas petroleras, agencias bancarias, etc. En este caso, es necesario modificar el lugar de tributación de acuerdo a dónde se produce el hecho económico, por lo que se pueden esperar recaudaciones tributarias suficientes en el departamento para solventar los gastos de las nuevas competencias, sin incluir los ingresos por regalías que es un tema aparte.

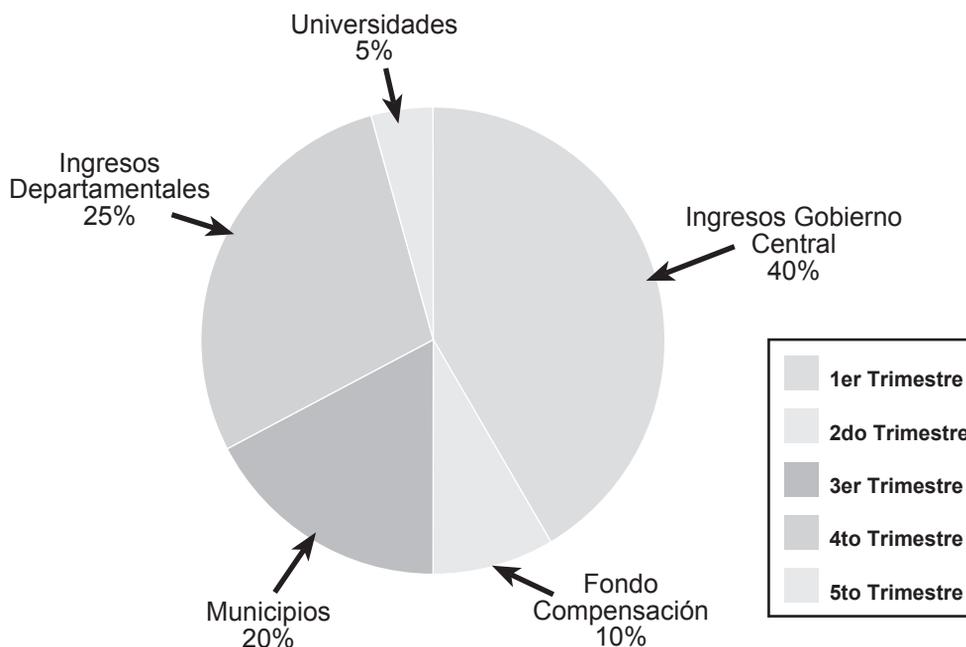
Nos inclinamos por la primera opción de aplicar criterios de población y territorio para distribuir los ingresos nacionales, puesto que es más equitativo y beneficia a los departamentos de economías más pequeñas.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS DEPARTAMENTALES
<ul style="list-style-type: none"> - Coparticipación tributaria (40 por ciento de las recaudaciones del país) - Regalías nacionales + Impuesto Directo a los Hidrocarburos y Derivados* - Impuesto Especial Hidrocarburos, IEH (50 por ciento) - Créditos, donaciones - Ingresos propios 	<ul style="list-style-type: none"> - Coparticipación tributaria (25 por ciento de recaudaciones) - Regalías departamentales - Impuesto Especial Hidrocarburos derivados (50 por ciento) - Fondo Compensatorio Departamental (10 por ciento de los impuestos nacionales + Impuesto Directo a los Hidrocarburos). - Transferencias extraordinarias del TGN. - Créditos, donaciones - Ingresos propios

* Porcentaje por definirse

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS NACIONALES (Impuestos nacionales)



2.5. Estructura organizativa del gobierno departamental

El Gobierno Autónomo Departamental ejercerá autoridad política y administrativa dentro de los límites departamentales; contará con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión administrativa, técnica y financiera.

La estructura organizativa de las Autonomías Departamentales (ver organigrama) estará constituida por tres niveles fundamentales:

a) Nivel decisorio, normativo y fiscalizador

Este nivel de gobierno, a su vez, está constituido por las siguientes instancias:

- La Asamblea Departamental (o Parlamento Departamental)
Máxima instancia decisorial, con competencias legislativas y de aprobación de las políticas regionales en materia económica, social y cultural, así como del presupuesto, planes, proyectos, convenios y endeudamiento. Podrá normar y reglamentar sobre las competencias conferidas al Gobierno Departamental.

Sus miembros serán elegidos a través de votación y representarán a las provincias del departamento, de acuerdo a una fórmula por población y territorio a ser definida en el Estatuto Autonómico.

- El Consejo de Gobierno

Cuerpo colegiado que representa a los miembros de la Asamblea Departamental en las actividades operativas y de fiscalización del Gobierno Departamental. Su labor operativa será importante en el trabajo del día a día – por ejemplo, en la aprobación de contratos y convenios que proponga el Ejecutivo departamental – y en la fiscalización de los actos corrientes del Gobierno.

b) Nivel Ejecutivo

- El Gobernador Departamental

Máxima autoridad ejecutiva y administrativa del departamento que representa legalmente a la Autonomía. Es elegido por voto universal y directo

- Gabinete Departamental

Conformado por los Secretarios Departamentales y seleccionados mediante concurso de méritos con aprobación de la Asamblea Departamental. El Gobernador y su Gabinete conforman la Junta de Gobierno a cargo de la administración departamental.

c) Nivel Descentralizado

Este nivel organizativo forma parte también del Ejecutivo Departamental y está constituido por dos instancias:

- Subprefecturas y Corregimientos Mayores

Representa el nivel descentralizado territorial al interior del departamento. Contarán con autonomía administrativa y financiera, así como con recursos propios asignados por normas departamentales.

Las provincias productoras de hidrocarburos de Tarija recibirán el 45 por ciento de las regalías que genere dicha provincia. El resto de las provincias serán atendidas por el

Gobierno Departamental de acuerdo a los programas y proyectos prioritarios que se aprueben por la Asamblea Departamental.

En el caso de Tarija, y de acuerdo a sus características y costumbres, se proponen seis Subprefecturas y tres Corregimientos Mayores, con similares atribuciones y elegidos mediante votación de los ciudadanos de su jurisdicción territorial. Estas unidades descentralizadas del Gobierno Departamental contarán con mecanismos de participación y control social, en los cuales se incluirán a los Municipios de su jurisdicción y a los actores provinciales más idóneos.

- Empresas, instituciones y proyectos descentralizados

El Gobierno Departamental tendrá bajo su dependencia empresas, instituciones y proyectos que se desenvolverán con autonomía de gestión administrativa y técnica (ejemplos: SETAR, EMTAGAS, PERTT, San Jacinto, etc.), debiendo sujetarse a las directrices y políticas del Gobierno departamental. Estarán bajo la tuición de un Directorio creado expresamente, presididos por el Secretario Departamental del área e integrado por las organizaciones y actores vinculados a los fines para los cuales fueron creados.

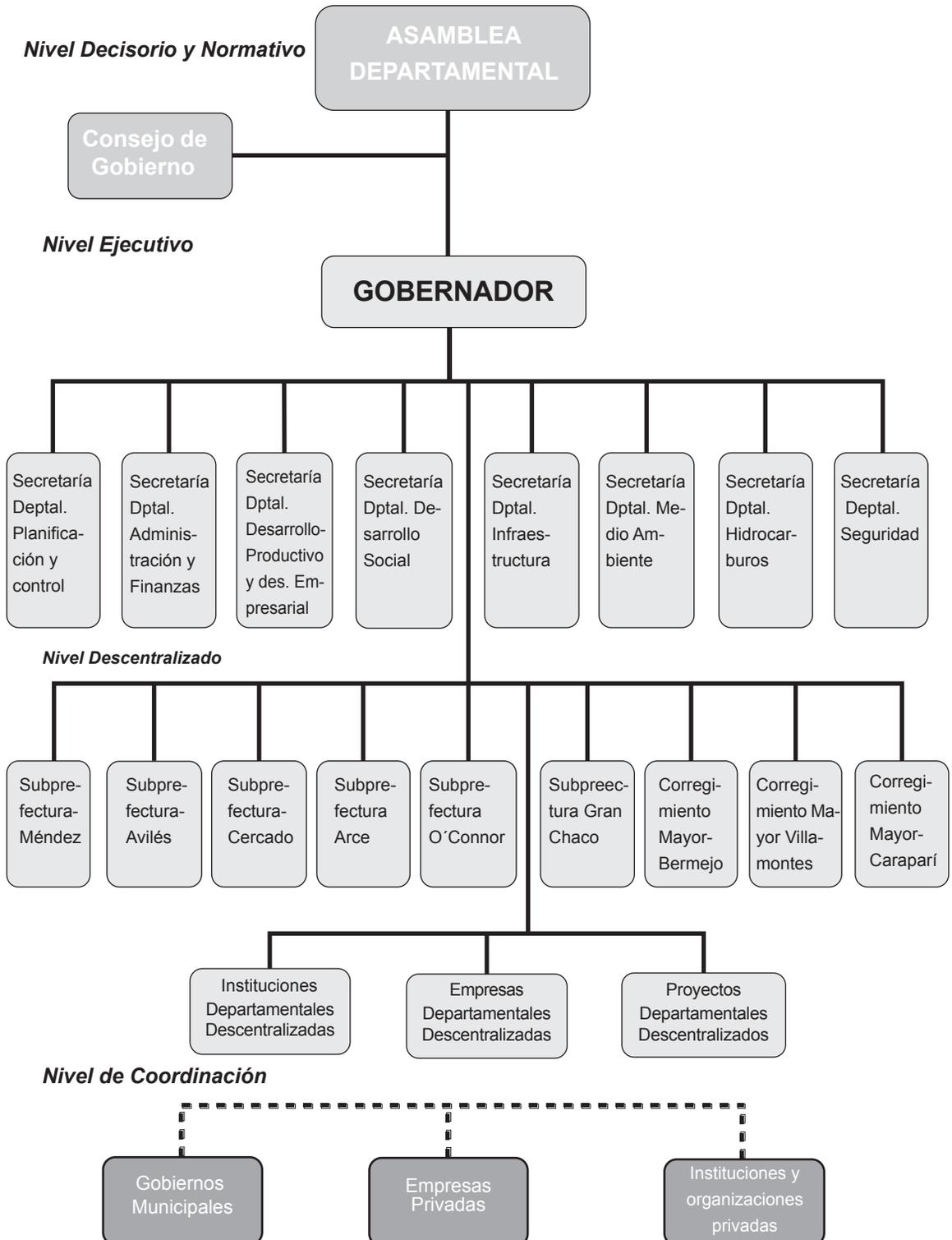
d) Nivel de coordinación

En el marco de las políticas y planes de desarrollo, el Gobierno Departamental se relacionará con los Municipios, Empresas y Organizaciones privadas con el propósito de lograr los objetivos de desarrollo regional.

Será de especial importancia la coordinación del Gobierno Departamental con los Municipios para la ejecución de proyectos concurrentes. El Gobierno Departamental **asignará un porcentaje mínimo de su presupuesto para la implementación de proyectos concurrentes**, bajo el principio de la subsidiariedad y respetando las competencias municipales y departamentales.

La organización interna de las Autonomías Departamentales, incluyendo las Secretarías y los órganos subdepartamentales, será reglamentada por la Asamblea Departamental según las necesidades y características del Departamento. Está bien claro que cada departamento aplicará una estructura organizativa de acuerdo a sus peculiaridades. El organigrama adjunto constituye solamente una propuesta para el Departamento de Tarija.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE TARIJA



2.6. Sistema de planificación

El Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN, (Resolución Suprema N° 216779, de fecha 26/07/96) establece que existen tres niveles de planificación: nacional, departamental y municipal. Es decir que la planificación departamental se inscribe como una instancia del sistema de planificación en Bolivia, relacionándose con los otros niveles de planificación y formando parte de un solo sistema.

En este sentido, la planificación departamental será el instrumento racional para la aprobación de los proyectos de inversión, así como para la asignación de recursos financieros a los niveles descentralizados del Gobierno Departamental (Subprefecturas, Corregimiento Mayores y entidades descentralizadas) y a los Municipios. El sistema de planificación participativa es el más adecuado para asegurar el compromiso y la consulta a la sociedad civil respecto a las prioridades en la aplicación de los recursos departamentales; se puede decir que las autonomías son condición necesaria para el desarrollo de las iniciativas ciudadanas.

Las Subprefecturas y Corregimiento Mayores serán responsables de la ejecución de aquellos proyectos y programas que estén incorporados en los planes de mediano plazo y presupuestos anuales del Gobierno autonómico. Estas atribuciones ejecutivas descentralizadas estarán acompañadas con descentralización financiera. En este contexto, es posible otorgar “autoridad financiera” autónoma hasta un monto determinado (por ejemplo, \$US 500.000.-); los proyectos provinciales por encima de este monto serán licitados y adjudicados a través de comisiones conjuntas entre la Subprefectura (o Corregimiento) y el Ejecutivo departamental.

La descentralización administrativa y financiera a favor de las Subprefecturas y, Corregimiento Mayores necesariamente debe estar acompañada por el fortalecimiento institucional de estas unidades, debiendo contar con personal calificado y con niveles de sueldo competitivos. Asimismo, la Gobernación deberá implementar sistemas de monitoreo financiero, técnico y legal para asegurar el control y transparencia de los procesos de implementación de los planes y programas; este tema pasa por evitar la anarquía que se pueda producir debido a la multiplicidad de centros de decisión.

En cuanto a la asignación de recursos a los Municipios para la ejecución de proyectos concurrentes, es condición ineludible que estos proyectos estén inscritos en los planes de mediano plazo del Gobierno Departamental, asegurando, de esta manera, la compatibilidad de los planes de estos niveles subnacionales y el logro de objetivos comunes de desarrollo departamental. Las Subprefecturas y Corregimiento Mayores serán las instancias de coordinación para la transferencia de recursos financieros a los municipios.

2.7. Los procesos para la aprobación del marco jurídico

Se plantean los siguientes pasos que posibiliten la aprobación del marco jurídico de las Autonomías Departamentales:

a) Primer paso: Conformación de la Junta Preautonómica

Por mandato del Cabildo Abierto del pueblo de Tarija del 10 de marzo de 2005, se decidió conformar una Junta Preautonómica (Comité Impulsor) integrada por todos los Comités

Cívicos de Tarija en igualdad de condiciones, que tendrá la misión de dirigir las acciones necesarias que conduzcan al establecimiento del Gobierno Autónomo del departamento de Tarija. En este marco, la Junta Preautonómica será responsable de fijar una posición política y promover el Referéndum Autónomo, la Elección del Prefecto, la Asamblea Constituyente y la redacción del Estatuto Autónomo de Tarija.

b) Segundo paso: Elección del prefecto

La elección de los Prefectos es un mecanismo democrático para ingresar inmediatamente al proceso de instauración de las autonomías, en forma previa a la Asamblea Constituyente. El Prefecto elegido democráticamente, entre otras cosas, tendrá la misión de apoyar los procesos que conduzcan a la creación del Gobierno Departamental Autónomo. En realidad, con esta elección se inicia la instauración de las autonomías departamentales en el país.

c) Tercer paso: Referéndum vinculante sobre las Autonomías Departamentales

En el Referéndum los habitantes de cada departamento del país podrán decidir democráticamente si ingresan o no a un régimen autónomo. Esta opción definirá cuáles departamentos del país instauran inmediatamente un Gobierno Autónomo y cuáles prefieren la alternativa de la “gradualidad” que implica la voluntad de una transferencia gradual de competencias y recursos hasta que surjan las condiciones para la implantación de una autonomía departamental plena. Por este motivo, los resultados del referéndum deben computarse por departamentos.

La Asamblea Constituyente no ofrece ninguna garantía de conducir un proceso racional y ordenado para la discusión del tema de las Autonomías. No es oportuno dejar esta decisión a los miembros de la Asamblea Constituyente, gran parte de los cuales sólo obedecerán consignas de los partidos políticos que representan. Además, el Referéndum es un **mecanismo de democracia directa**, mediante el cual los ciudadanos nos pronunciamos por el país que queremos construir; en cambio, la Asamblea Constituyente es una expresión de la democracia representativa o indirecta.

El Referéndum al tener un carácter “vinculante” permitirá que se dé un mandato a la Asamblea Constituyente del cual no podrán apartarse.

d) Cuarto paso: Reforma Constitucional

La modificación estructural de la Carta Magna significa que debe ser el resultado de un gran pacto nacional. Para los tarijeños es absolutamente claro que todos los departamentos deben participar en igualdad de condiciones. Las decisiones trascendentales de refundar el país pasa por consensuar esos cambios, **ningún departamento puede imponer a otro sus intereses**, de lo contrario pondríamos en peligro la integridad nacional. Tarija, que de manera soberana decidió pertenecer a Bolivia, igualmente de manera soberana debe participar en las reformas de la Carta Magna.

Es conveniente aclarar que la Asamblea Constituyente representa el instrumento para la reforma constitucional que legalice la Bolivia autónoma. Asimismo, es en este escenario donde se discutirá el contenido de la reforma del Estado, como las competencias departamentales y nacionales, los recursos económicos que sustenten el proceso, etc. En pocas palabras, el Referéndum Autónomo no pone en peligro la realización de la Asamblea

Constituyente, solamente le otorga la orientación democrática de lo que quieren los bolivianos.

e) Quinto paso: Ley Reglamentaria

Luego de aprobada la Reforma Constitucional, es necesario dictar una ley que reglamente y detalle los contenidos y procedimientos para la transferencia de competencias de los Gobiernos Departamentales Autonómicos, en el marco de la nueva Carta Magna aprobada por la Asamblea Constituyente.

f) Sexto paso: Estatutos del Gobierno Autonómico

El último paso del proceso autonómico es la elaboración y aprobación del Estatuto Autonómico del Gobierno Departamental, en el cual se determine y detalle la estructura institucional, la descentralización horizontal, el funcionamiento y los procedimientos operativos de las competencias departamentales. El Estatuto Autonómico es la norma básica que define la identidad y el carácter de la Autonomía departamental, obviamente en el marco de la Constitución Política del Estado y su ley reglamentaria. El Estatuto autonómico debe ser aprobado por la Asamblea Departamental; en consecuencia, el estatuto redactado por la Junta Preautonómica debe servir de base para el estatuto definitivo y adoptado como provisional por el Gobierno Departamental mientras se apruebe la norma definitiva.

2. Conclusiones

- Las Autonomías son un anhelo tarijeño tan antiguo como la historia de nuestro pueblo, por consiguiente, indeclinable.
- Las Autonomías deben inscribirse en el marco de un Estado Unitario; aun no estamos preparados para mayores reformas del Estado ni es estratégico plantearlo de otra manera.
- Las Autonomías deben ser “Departamentales”, no solo para preservar la integridad territorial de los departamentos del país, sino por la inviabilidad de seguir otras opciones en las que se ponga en discusión temas peligrosos como el territorio, los recursos naturales y, en definitiva, la estructura político-social actual.
- El actual marco político-institucional no satisface las expectativas de los departamentos
- Por tanto, es necesario profundizar el proceso de descentralización del país, avanzando a la siguiente etapa: las autonomías regionales, en base a lo siguiente:
 - Modelo propio, en el marco de un estado unitario
 - Construir una propuesta nacional, ampliamente debatida
 - Realizar alianzas con decisores y catalizadores del país, para viabilizar su implementación
- La propuesta toma en cuenta la realidad social y política del país, por lo tanto, es factible. La implantación de las Autonomías Departamentales debe ser el resultado de un amplio consenso de los partidos políticos, el movimiento cívico nacional, los gobernantes y la sociedad civil, en el marco de un gran pacto social que todos estamos buscando.
- El Referéndum vinculante sobre las autonomías Departamentales, previo a la Asamblea Constituyente, representa el mecanismo democrático más idóneo para consultar directamente la opinión ciudadana sobre este trascendental cambio de las estructuras políticas y administrativas del Estado Nacional.
- Las Autonomías no constituyen un fin en sí mismas, ni representan una solución automática de los problemas estructurales del departamento. Es una forma de autogobierno, devolviendo a los departamentos la capacidad de autodeterminación, donde las responsabilidades principales del bienestar de la población recaen en los mismos ciudadanos del departamento.

ANEXO

DISPOSICIONES IMPORTANTES DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA (LEY N° 1654)

A continuación se anotan en letra *cursiva* los aspectos más relevantes de la ley y en letra normal se realizan los comentarios del caso.

*Art. 1: La presente ley regula el Régimen de Descentralización Administrativa del **Poder Ejecutivo a nivel departamental**, que conforme al sistema unitario de la República, consiste en la **transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a nivel Nacional.***

De acuerdo a este artículo, sólo se descentraliza el Poder Ejecutivo y no los otros poderes del Estado, manteniendo el sistema unitario. En ningún momento se menciona la creación de Gobiernos Departamentales, lo que limita claramente el carácter y alcance de la descentralización a una simple desconcentración territorial del Poder Ejecutivo nacional.

*Art. 3: La estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental está constituida por la Prefectura, **conformada por el Prefecto y el Consejo Departamental.***

La deficiencia técnica de esta estructura organizativa es que confunde al prefecto – una persona – con una organización institucional. Lo correcto era determinar que la Prefectura y el Consejo Departamental son las instancias básicas de la nueva organización.

*Art. 4: En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo y se administra por un prefecto **designado por el Presidente de la República.***

El anterior y este artículo ponen de relieve el enorme poder que se centra en la figura del Prefecto. Sin embargo, es contradictorio que a este funcionario lo designe el Presidente de la República restringiendo su autoridad, pues es bien sabido que se obedece a quien otorga el mandato. Esto ha dado lugar a cambios permanentes de Prefectos, a la politización de la institución y a una mayor vulnerabilidad en caso que se aparten de las líneas políticas del Gobierno Central.

Art. 5: (señala las atribuciones del prefecto)

Las competencias más importantes se relacionan con la formulación e implementación de los planes de desarrollo departamental, así como la elaboración y ejecución de proyectos de inversión pública. Las áreas de actuación se refieren a los caminos, electrificación, infraestructura de riego y de apoyo a la producción, investigación y extensión, medio ambiente, turismo, asistencia social y otros; áreas enmarcada en el modelo económico vigente en el país que restringe la actuación de las entidades estatales.

*Art. 10: El **Consejo Departamental** es un órgano colegiado de **consulta, control y fiscalización**, dentro del ámbito de sus atribuciones señaladas en la presente ley, de los actos administrativos del prefecto.*

A diferencia del Concejo (con c) Municipal, la palabra Consejo (con s) implica facultades de “aconsejar”. Es así que el Consejo Departamental no tiene capacidad decisional, puesto que es sólo de consulta, control y fiscalización

Art. 11: El Consejo Departamental será presidido por el prefecto y estará compuesto de la siguiente manera:

- 1) Un ciudadano **por provincia**
- 2) Una **representación por población** equivalente al 50 por ciento del número de provincias (en el caso de Tarija son tres Consejeros adicionales), determinada de acuerdo a procedimiento especial:

El hecho que el Consejo Departamental esté presidido por el Prefecto, le quita independencia y subordina esta instancia organizacional a la autoridad del Prefecto.

Art. 12: Designación de Consejeros:

a) Los **Concejales Municipales** de cada una de las provincias del departamento, **designarán por dos tercios de votos** de sus miembros presentes, a los ciudadanos que reúnan las condiciones de idoneidad y que deben tener domicilio en la provincia, por lo menos durante el año anterior a su elección.

b) En cada provincia que tenga derecho a uno o más consejeros adicionales por razón de población, la designación se hará respetando la proporción poblacional de cada sección municipal dentro de cada provincia, y estará a cargo del Concejo Municipal correspondiente.

Como se ve, no existe una elección directa de los miembros del Consejo Departamental. Además, los consejeros departamentales representan y responden a los intereses de los municipios, dando lugar, en lo positivo, a que las provincias tengan sus representantes en este órgano colegiado y, en lo negativo, que éstos se concentren en los temas provinciales perdiendo la visión departamental de los problemas y soluciones. La experiencia muestra que no se ha podido conformar Consejos Departamentales homogéneos y de una calificación acorde con la responsabilidad.

Art. 14: (se señalan las atribuciones del Consejo Departamental)

Entre las atribuciones más destacadas están la aprobación del presupuesto anual, los planes y proyectos de desarrollo departamental, así como fiscalizar los actos del Prefecto.

Art. 15: El Prefecto antes de adoptar una decisión, bajo sanción de nulidad de sus actos, estará obligado a consultar al Consejo Departamental en las siguientes materias:

- Gestionar créditos
- Suscripción de convenios
- Suscripción de contratos

Solamente a consultar y no someter a su aprobación

*El dictamen y aprobación emitidos por el Consejo Departamental y **aceptado por el prefecto**, implicará responsabilidad en el acto administrativo y sus resultados.*

El dictamen debe ser necesariamente aceptado por el Prefecto; sin embargo, esta situación no exime al Consejo Departamental de las responsabilidades legales.

*El prefecto **podrá apartarse del dictamen** y/o aprobación emitidos por Consejo Departamental, asumiendo plena responsabilidad del acto administrativo y sus resultados, en cuyo caso el Consejo podrá representar esta decisión ante el Presidente de la República, quien emitirá una resolución definitiva.*

Este párrafo denota nuevamente las limitaciones del Consejo Departamental

Art. 16: (de la censura al Prefecto)

- Por dos tercios de votos
- Implica la renuncia del Prefecto, la cual podrá ser **aceptada o rechazada por el Presidente de la República.**

A pesar de que se consigan dos tercios de votos, la censura no tiene ningún efecto si el Presidente de la República así lo decide.

Título II, Capítulo I: Régimen Económico y Financiero

A modo comparativo en el siguiente cuadro se muestran los Recursos Financieros "antes" de la ley 1654 (recursos administrados por las Corporaciones Regionales de Desarrollo) y "después" de la indicada ley (recursos asignados a las Prefecturas)

RECURSOS FINANCIEROS

ANTES DE LA LEY 1654	DESPUES DE LA LEY 1654
<ul style="list-style-type: none"> - Regalías departamentales - Fondo Compensatorio Departamental. - Transferencias extraordinarias del TGN. - Créditos, donaciones - Ingresos propios - Coparticipación tributaria - FIS, FDC, FNDR 	<ul style="list-style-type: none"> - Regalías departamentales - Fondo Compensatorio Departamental. - Transferencias extraordinarias del TGN. - Créditos, donaciones - Ingresos propios - Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y Derivados (25 por ciento) - Transferencias del TGN para gastos de personal de salud y educación

Los cambios de fuentes financieras están resaltados en letra negrita. La coparticipación en los tributos nacionales que beneficiaban a las Corporaciones Regionales pasó a los Municipios; como compensación se creó el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEH) de enorme variabilidad según la política del gobierno.

Asimismo, los Fondos Financieros que acompañaban la gestión de las Corporaciones se orientan actualmente a financiar de manera preferente a los Municipios.

Las Transferencias del TGN para gastos de personal de salud y educación son sólo nominales, figuran en el presupuesto de las Prefecturas pero van a pagar obligaciones del Gobierno Central; consecuentemente, su efecto neto en la disponibilidad de recursos es nulo.

Por otro lado, las transferencias de recursos del TGN a las instituciones públicas descentralizadas (caso del PERTT, MACA, IBTA, etc.), como consecuencia de su disolución y posterior traspaso a las Prefecturas, fueron eliminadas, significando una nueva carga para los recursos propios de las Prefecturas.

En resumen, se ampliaron las competencias y responsabilidades de las Prefecturas pero no aumentaron proporcionalmente las fuentes de recursos financieros. A esto se agrega la "politización" de las Prefecturas dando como resultado una mayor presión sobre los ingresos para cubrir el exceso de funcionarios.

**RONDA DE PREGUNTAS,
RESPUESTAS Y COMENTARIOS**

blanca

Vamos a pasar a la ronda de preguntas. Les propongo una primera ronda de preguntas, de inquietudes para que en conjunto Gabriel Gaité pueda responderlas.

Pregunta: Primero muchas gracias por la invitación, creo que este es un tema muy importante para Bolivia. Tengo dos preguntas, la primera es ¿bajo qué criterios ha delimitado la distribución de recursos en dos tercios y un tercio?, esto porque la preocupación de Hacienda es la sostenibilidad fiscal. Es cierto que con el traspaso de competencias se tienen que transferir mayores recursos, pero lo que tenemos que garantizar es una sostenibilidad fiscal, un balance fiscal, no solamente a nivel gubernamental sino también a nivel departamental. Entonces creo que ese tipo de divisiones tiene que sujetarse a los gastos e ingresos.

La segunda tiene que ver con la equidad. Creo que el tema de educación y salud, por ejemplo, si vemos lo que ha sido a nivel municipal tenemos que varios municipios no tenían las capacidades de gestión para las atribuciones que se les había asignado, que es básicamente infraestructura, entonces había mucha participación del gobierno central directamente con las escuelas y apoyo de la cooperación para incrementar el acceso al margen del municipio. Estas acciones estuvieron orientadas a garantizar la equidad. No se si los departamentos tendrán iguales capacidades para garantizar, entre departamentos, un mismo nivel de educación, un acceso semejante, un mismo nivel de salud. Creo que son problemas que competen al gobierno central en una buena proporción. Habría que ver como se pueden estructurar verticalmente esos temas porque son de equidad, nosotros queremos no una equidad entre departamentos sino una equidad como nación.

Pregunta: Escuché con detenimiento la exposición y pude hacer comparaciones con la presentación que también realizó tiempo atrás Mario Galindo y ambos proyectos presentan, podemos decir, debilidades en considerar que Bolivia logra cubrir todos los gastos actuales y eso es una falacia. Apenas logramos cubrir los gastos en un 45 por ciento con recursos genuinos generados internamente, el saldo es cubierto con crédito externo y donaciones, y ahí estamos ya pensando en un fondo de compensación como planteó Mario Galindo y aquí también estamos planteando otro fondo de compensación para departamentos con ingresos de menor nivel.

Otro punto concreto se refiere al stock de la deuda externa. Vamos a transferirla a las autonomías para que los departamentos cubran el servicio de esta. Qué sucede con los pagos a los rentistas, a los beneméritos, que todavía tenemos, y que principalmente son de Tarija. Creo que es un tema que debe manejarse con sumo cuidado. Debe partirse básicamente con información que se tiene a la fecha, analizarla, procesarla, y en función a eso, recién proponer determinados porcentajes de distribución de recursos. Porque con lo que nosotros generamos internamente no logramos cubrir nuestros gastos.

Se está descuidando el tema fiscal, Hacienda está trabajando internamente junto con Beatriz Muriel y esperamos, próximamente, hacer conocer los resultados en forma de una publicación, para orientar estos temas, porque se puede, en cierto modo, crear falsas expectativas en la sociedad boliviana respecto a que las autonomías permitirían mejorar el bienestar en cada una de estas regiones y eso es falso., Más bien con la

estructura organizativa presentada, se advierte que la administración central, se aplicaría en nueve centralismos departamentales.

Pregunta: Prácticamente se me han adelantado en la primera pregunta que era referida a la deuda externa, porque es un tema central, el expositor nos ha hecho conocer las fuentes de ingreso pero el gasto no y el tema principal por supuesto es el tema de la deuda externa. Adicionalmente primero, ¿cuál va ser la compatibilización de la planificación departamental con la planificación nacional, qué mecanismos se van ha proponer para que exista consistencia? Porque no vaya a ser que un departamento determine el turismo como una principal fuente de ingresos o de proyectos de inversión y otros departamentos ubiquen otros sectores, por lo tanto, vamos a dispersar recursos como ha ocurrido con la Participación Popular, que por hacer pequeñas cositas nos hemos olvidado de las grandes cosas y eso evidentemente repercute en un malestar en la sociedad porque no se resuelven problemas importantes.

Otro problema en el planteamiento, ya mencionado por el Lic. Molina, son los recursos que no son suficientes; por lo tanto, de alguna manera se tiene que financiar los déficit fiscales departamentales, y algo que como instrumento se ha planteado es el crédito interno y eso a mí particularmente me preocupa, porque de pronto nos vamos a enfrentar entre departamentos por emitir títulos y financiar nuestros proyectos departamentales de desarrollo y eso es algo así como un crowding out pero departamentalizado. Esto es preocupante, porque claramente existirán departamentos grandes que tendrán la posibilidad de financiar sus proyectos porque tienen la capacidad de ofrecer títulos, y de alguna manera, colocarlos con respecto a los departamentos chicos, que no podrán colocar títulos en el mercado por una parte, y por otra, nuevamente estaríamos hablando de una emisión de títulos una mayor deuda fiscal interna ¿cómo se piensa controlar ese hecho?

Otro tema que tiene que ver con el espíritu de la descentralización, o de las autonomías, es que se ha mistificado el centralismo, ya lo ha argumentado el expositor con bastante claridad. Pero también si nosotros analizamos al interior de los departamentos, puede ocurrir esa mística, ese elemento centralizador perverso para el resto de las poblaciones dentro de un departamento, o sea que no es solamente aparentemente el hecho de dar autonomías a un departamento el factor que solucionará el tema central. Creo que hay que se debe profundizar la discusión.

Gabriel Gaité (G. G.): Les agradezco las preguntas. Empezaré con la última. Respecto a la replicación del centralismo en las capitales de departamento justamente, tal vez no me he dejado entender, pero planteo un nivel descentralizado, o sea es un gobierno departamental con nivel descentralizado territorial, donde están subprefecturas, para todas las provincias del departamento, más los corregimientos mayores de aquellos municipios grandes. Por ejemplo, Bermejo que no es provincia es un municipio grande y tiene un Corregimiento Mayor. Este nivel descentralizado tiene autonomía de gestión administrativa y recursos financieros ¿Cómo funciona? A través del sistema de planificación. Supongamos que en 2007 se le aprueba a la subprefectura del Gran Chaco un conjunto de proyectos y de recursos financieros en el momento en que se aprueba el presupuesto departamental - obviamente tiene que haber la aprobación nacional también con ley de la República - A partir de ese momento esa subprefectura del Gran Chaco, tiene capacidad para implementar

sus proyectos sin pedir permiso al gobierno departamental, lo que si tiene que hacer es rendir cuentas del uso de los recursos.

Se hablaba también de una “autoridad financiera”, este es un concepto nuevo. La pregunta es hasta dónde puede actuar en forma autónoma e independiente una subprefectura provincial. Planteo que cualquier proyecto de US\$ 500 mil para abajo, que son las escalas de Tarija, esa subprefectura puede actuar por su propia cuenta, realizar la licitación, adjudicar y controlar el proyecto durante su ejecución. Proyectos por encima de US\$ 500 mil deberían tener un control concurrente entre la Prefectura y la Subprefectura, de tal manera que se conforme una comisión, por ejemplo, para la licitación y para la supervisión en la ejecución de ese proyecto. Entonces, este tema está fuertemente incorporado en la propuesta de una descentralización a nivel tanto de prefecturas territoriales como a nivel de instituciones y de coordinación con los gobiernos municipales.

Coincido con Beatriz que se debe tener sostenibilidad fiscal en el proceso, estoy totalmente de acuerdo, y comparto también con Molina y con Arce sus preocupaciones fiscales. Qué les puedo decir en este momento; no existe información en el país como para hacer un análisis real de la situación financiera “por departamentos”, ahora existen datos sobre el rendimiento tributario por renta interna, por aduana para cada departamento. Pero como decíamos, toda esa información está totalmente distorsionada porque no se paga los impuestos en el lugar donde se produce el hecho económico, sino donde está empadronado el contribuyente.

Cuando, en las instituciones donde ustedes trabajan aclaran esta situación, vamos a estar en posibilidades de afilar el lápiz. Esta es una propuesta muy preliminar; coincido totalmente con ustedes que hay que preocuparse por este tema y hay que darle una real dimensión en relación a los ingresos reales que pueda tener ese departamento y en relación a sus necesidades de gasto.

La propuesta de dos tercios y un tercio, que me indica la compañera, no son nada más que una propuesta muy preliminar, he explicado que no se basa en datos reales, ya que estos no existen. Si no que un tercio iba por el tema de “igualdad” entre los departamentos del país en un porcentaje de un tercio para todos y dos tercios en función de un criterio de “equidad”, puede cambiarse estas proporciones, pero de pronto los criterios están puestos: igualdad y equidad por lo menos.

En este momento, con las leyes actuales, los municipios son responsables de construir la infraestructura de educación y salud; ya existe esa atribución. La administración de la educación y salud está a cargo de las prefecturas, ya existe esa competencia. Lo que no está delegado todavía, a pesar que está en la ley pero no en los hechos, son los recursos financieros para gastos administrativos en educación y salud.

En el futuro los municipios que son los responsables de la solución del problema local, del problema de la comunidad y de la parroquia, tienen que continuar en la creación de infraestructura de educación y salud, y tienen que continuar con el apoyo de la cooperación internacional a través de los fondos que ya existen y que los sucesivos gobiernos han podido crear de una manera muy inteligente; esa cooperación internacional está amarrada al apoyo de los municipios y va a continuar así.

Entonces en este tema todavía no veo mucho conflicto. Molina se preocupa que el gobierno apenas cubre sus necesidades, bueno así está el país; es decir; no tenemos recursos financieros suficientes, no los vamos a crear con una barita mágica. Pero si lo que queremos hacer es decirle al gobierno departamental: ustedes a partir de esta fecha se harán cargo de estas actividades, que se les deberá asignar recursos suficientes para que apoyen y hagan eficiente esas nuevas competencias, de eso se trata; es decir, delego competencias; pero al mismo tiempo apoyo con recursos. No nos olvidemos que, por lo menos en mi propuesta, el gobierno central sigue teniendo la mitad de los recursos del país y es el árbitro en cuanto a los equilibrios regionales que tiene que haber, es el gran negociador con los gobiernos, con los organismos internacionales para captar apoyos etc. Es decir, el sistema tiene que continuar funcionando, lo que se delegan son ciertas competencias y recursos para hacer efectivas esas competencias.

Un tema muy preocupante es la deuda externa, obviamente eso lo comparto totalmente con ustedes; no tienen que dejarse en libertad para que cada departamento contrate su deuda externa. La deuda externa tiene que ser atribución del gobierno central, es decir que si un gobierno departamental tiene que incurrir en una deuda, como actualmente se hace en la prefectura y en los municipios, tiene que tener una aprobación previa de inversión pública y de la unidad de financiamiento externo, del Ministerio de Hacienda, para continuar con ese proceso; ahí se analizan las condiciones del crédito y la capacidad de endeudamiento ya no tanto del país, sino del mismo departamento. Se deberá examinar si esa prefectura o gobierno departamental tiene capacidad endeudarse, y hasta donde tiene capacidad de endeudarse, ese es el análisis que tiene que hacer la autoridad nacional. La autoridad nacional tiene que dar el visto bueno en los créditos externos que puedan obtener un gobierno departamental o un municipio.

Finalmente en cuanto a la compatibilización de la planificación departamentales con la nacional y municipal. Las reglas de juego ya están dadas; el SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación) establece claramente los roles en la planificación y cómo tienen que compatibilizarse los sistemas actuales. El SISPLAN solamente reconoce tres formas de planificación: nacional, departamental y municipal, y esas tres formas tienen que ser articuladas. El gobierno central tiene que dictaminar las líneas de política nacional, los gobiernos departamentales se encargarán en lo regional y transmitirán la información de las políticas nacionales y las políticas regionales al municipio.

Donde si planteo que tiene que haber una fuerte integración es entre la planificación de municipios y prefecturas o gobiernos departamentales. Deberá existir un solo plan de desarrollo departamental, donde estén inscritos los proyectos de los municipios y se constituya en mecanismo para que las prefecturas puedan asignarle recursos a los municipios para que ejecuten obras concurrentes. Les comunico que en Tarija funciona muy bien este mecanismo, no el de la planificación propiamente, pero si el de las relaciones. Actualmente la prefectura otorga a los municipios de Tarija US\$ 20 millones al año en proyectos concurrentes, que implementan los municipios y que se aprueban en el mecanismo de la planificación departamental.

Pregunta: Comparto la opinión de que el proceso de descentralización puede ser también un proceso de dispersión de este país y que el proceso es irreversible. Y esto responde a una lógica incuestionable, la hegemonía y el poder económico se

trasladó del occidente al oriente, y como sucedió legítimamente el norte pidió al sur a finales del siglo pasado, que en función al poder económico deberíamos tener poder político, entonces es legítimo el reclamo del oriente y el sur para manejar el poder político.

De modo que estas propuestas como la que nos han presentado ahora, que no son mas que formas múltiples de organización administrativa institucional del Estado, son como los trajes no puedes aplicar el mismo traje a todos, tiene que ser un traje a medida, a medida de lo que es nuevamente el país.

Pero aquí hay un elemento central que no están tomando en cuenta en Tarija y en Santa Cruz. El elemento central es que el problema de descentralización no es solo un problema de captación de mayores ingresos, tal como se nos ha planteado acá. Es también un problema de cómo descentralizar los gastos por la vía de prestación de servicios públicos, y si estamos en un proceso irreversible de traslado del poder político, por qué seguimos con eufemismos. No me parece lógico por todos los argumentos que han dado mis colegas, que se rebaje los ingresos del TGN de la manera como se plantea y se desentiendan de toda sus responsabilidades en cuanto al gasto y la prestación de servicios públicos, esto es ilógico es irrealizable, es utópico.

Por tanto, por qué no vamos al fondo y el extremo. Traslادن la administración del Estado, trasladen la sede del gobierno ya sea a Santa Cruz o Tarija y asuman esto que están planteando en este momento, es decir administrar el Estado, su deuda pública externa, la interna, la prestación de los servicios públicos con ese 40 por ciento, ¿pueden hacerlo? Lo demás yo creo que es dar vuelta sobre aspectos que no son de fondo, este es el debate de fondo, yo quisiera que no nos perdamos en detalles.

Pregunta: Comparto el criterio de que las autonomías constituyen hechos irreversibles, eso se va a dar independiente de lo que suceda legalmente el próximo año, con la elección de prefectos en diciembre la autonomía se realiza. Estoy convencido que es un intento de repetir el estatismo de hace cincuenta años que nos rige mentalmente ahora en los departamentos. Todas las competencias que escucho en esta propuesta y en otras es lo que hace cincuenta años el gobierno central quería hacer, lo mismo queremos repetir del centro a la región, estatismo y luego estatismo regional, estatismo autonómico bajo un nuevo periodo, hay un supuesto que habría que discutirlo que están convencidos que el estatismo regional ahora si va a permitir el desarrollo nacional porque el estatismo central no lo permitió, supuesto muy discutible.

Independiente de que esto es un hecho irreversible como estamos es un ámbito académico, vale la pena discutir académicamente el tema y ver la racionalidad del planteamiento. Yo no se si los que plantean autonomía saben que en estos últimos veinte años el departamento que menos ha crecido económicamente es La Paz y los departamentos que más han crecido en estos veinte años son Pando y Tarija y a mi me parece una contradicción tanto se habla del daño del centralismo en las regiones y yo diría, que es La Paz la que más decreció en estos veinte años. Pero departamentos que no están en el centro son los que más crecen, y si evidentemente si uno observa un poco más las cifras encontrará que en estos veinte años las regiones más pobres son las que reciben más recursos del Estado. Este gobierno central, atacado por

todas partes, ha hecho una gran redistribución de ingresos en los últimos veinte años, pero, como bien han sostenido, no por muchos recursos porque también hay que subrayar, aquí no ha habido redistribución de los ricos a los pobres, sino simplemente hemos redistribuido lo que no tenemos, es decir la deuda externa y donaciones. Bien lo han dicho ya mis antecesores que este es un país que no financia sus actividades con sus propios recursos, gracias al endeudamiento externo y a las donaciones es que Tarija y Pando que están creciendo más que otros departamentos.

Entonces es importante hacer una evaluación más racional del centralismo porque advierto acá planteamientos teóricos, buenos deseos y repito cincuenta años que escucho este discurso de las competencias, y de los bloqueos del Estado, ahora simplemente volcado a la región y me pregunto pero ¿por qué va a ser exitoso el estatismo regional cuando el estatismo nacional ha fracasado?

Un último comentario y eso el expositor ha reconocido que tiene deficiencias en su parte fiscal, igual a Galindo, no conocen cifras, no saben que el día de hoy las regiones reciben mucho más de lo que aportan. Más ninguna región se autoabastece no hay parámetros de compensación, eso no existe, es una utopía, todo es deuda y todo es donaciones. Entonces sabiendo que es un hecho irreversible, lógicamente esperamos de quienes están haciendo este planteamiento deben elaborar las propuestas con racionalidad, propuestas que sean menos discurso.

Pregunta: Me parece interesante la exposición, no quiero hacer una crítica sobre algunos detalles, quisiera abordar algunos temas de fondo. Creo que la descentralización, por lo menos a corto plazo, no es un tema de tener más o menos recursos, aunque la mayoría de la gente lo ve así. Creo que es un problema de poder decidir en qué usar esos recursos, porque si vemos las cifras ya el 70 por ciento de los recursos se ejecutan a nivel prefectural y a nivel municipal. Entonces creo que es un tema de decisión. Tal vez la gente piense que con la descentralización tendremos más recursos.

Bueno no estoy de acuerdo con la distribución en proporción al número de habitantes porque por lo menos como principal asignador de recursos nos puede traer algunos efectos perversos, creo que es más importante, si los departamentos realmente se preocupan sobre tener un mejor rendimiento fiscal pues, por ejemplo, quien se va a atrever seguir planteando paraísos fiscales bajo el nombre de áreas económicas especiales, hoy existen que hay ocho o nueve que intentan surgir en Bolivia. Entonces si cada departamento va a tener que vivir un poco de su esfuerzo fiscal, de sus recursos, va a ser difícil, creo que hay que combinar también recursos HIPC, aquí en la distribución creo que ya se toma algunas características de equidad ahí.

Sobre la planificación regional creo que cualquier propuesta de autonomía de descentralización va a implicar una mejora sustancial en este tema. El SISPLAN es un nombre muy bonito tiene hermosos reglamentos pero es un formalismo, Bolivia creo que tiene dos tipos de individuos, los individuos municipalistas que son los que están basados en el NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas que la cooperación a destinado US\$ 200 o US\$ 300 millones los últimos años para proyectos municipales que tienen hasta sus propios términos y que son municipalistas expertos en la temática

basados en la visión NBI que incluye a la gente pobre, a las necesidades básicas insatisfechas. Y otro es el enfoque que viene desde arriba con individuos económicos que exportan que trabajan que intentan mejorar la productividad del país, que hablan de cadenas productivas. Creo que estas dos cosas no están claras todavía y justamente porque hemos fraccionado al país de un centralismo abigarrado a 327 municipios sin visión. Entonces creo que el SISPLAN es un buen nombre, pero proponer lo que se debe mantener yo la verdad que eso ya no lo puedo apoyar en lo demás estoy relativamente de acuerdo. Entonces aquí también hay que resolver de cómo nos vamos a descentralizar independientemente de que haya subprefecturas que en Tarija pueden funcionar en Santa Cruz, también ha habido dos visiones en el tema una vía mancomunidad y otro vía subprefecturas algo que hay que trabajar más en las propuestas o sea si realmente vamos a ir realmente por las mancomunidades que son más funcionales o vamos a seguir descentralizando relativamente más ordenadamente el Estado.

Y no es por llevar la contra a nadie, pero creo que lo más importante de la descentralización y las autonomías no es necesariamente el tema fiscal, lo más importante es que cada individuo estará más cerca de su propio gobierno y en un país como Bolivia eso implicará mayores intentos, por lo menos, de solucionar los problemas nacionales entre la nación y el Estado boliviano que básicamente son tres: grupos étnicos, clases sociales y regiones y subregiones, creo que estos problemas son diferentes en los nueve departamentos y en los 327 municipios. Entonces no se trata solo de un enfoque fiscal. Se trata de construir una nación, y un Estado que le corresponda. Reitero el ámbito fiscal no es relevante.

Quisiera hacer un par de reflexiones finales. Quiero mucho a la ciudad de La Paz y siempre he defendido el tema de la descentralización entendiéndolo que el departamento de La Paz va a ser el principal beneficiario de un proceso de autonomías, en el entendido de que como departamento a decrecido entre los últimos dos censos y como ciudad se ha mantenido relativamente estable. Entonces, ojo que cuidado que como en el caso de los madrileños nos cueste mucho empezar a planificar la región y no la nación, creo que hay que seguir avanzando pero no debemos ser muy fiscalistas ni tampoco debemos pensar que algo es absolutamente bueno o algo es absolutamente malo. Finalmente yo me quedo con las palabras que alguna vez dijo Carlos Hugo Molina “esta bien la autonomía está bien la descentralización pero para qué, cómo, de qué forma y a quiénes va a beneficiar”. Gracias.

Pregunta: Brevemente unos comentarios, primero que estamos ya en la fase de propuestas, no estamos en la fase de lamentaciones hay una realidad por lo tanto felicito que haya propuestas y lo que estamos ahora a este nivel imagínense como va a ser la discusión de estos temas en el parlamento o en la Asamblea Constituyente, si a este nivel de profesionales que somos, existe mucha confusión. El tema tenemos que discutirlo francamente y viendo mas bien desde el punto de vista propositivo, advierto una reacción un poco a la defensiva y creo que la propuesta expuesta hoy nos sirve así como la de Santa Cruz, y cada región tiene que empezar a elaborar y plantear sus propuestas.

La experiencia del Diálogo Nacional fue muy desastrosa porque se hizo el diálogo con municipios, con departamentos y todos pedían y cada uno pedía

un fondo, contabilicé en UDAPE, más de doce fondos que cada sector demandaba y UDAPE hacía la radiografía fiscal, pero nadie le daba importancia y ahí estaban los ingresos y gastos. Tenemos que hacer una radiografía fiscal de lo que son, lo que significan los ingresos y gastos, esa tarea hacíamos en el Diálogo Nacional para ver hacia dónde vamos, pero tenemos que hacer un escenario como nuestro colega Sandoval proponía qué hacemos de la descentralización sin recursos fiscales, o sea saquemos del tema la parte fiscal de ingresos y gastos y solamente hagamos un escenario respecto a cómo haríamos una descentralización. Lastimosamente la descentralización y las autonomías está asociadas a recursos. El tema se ha exacerbado. Recuerdo el trabajo de Juan Carlos Urenda quien ya en 1980 planteaba esa temática, que la hemos acumulado y no la hemos enfrentado.

Entonces en un escenario sin recursos se debe analizar qué aspectos hay que descentralizar en este país. También debemos analizar como el Estado llega al Estado regional, al Estado local y este al ciudadano. Muy bien discutamos cuál es el papel del Estado, cuál es el rol del Estado porque si lo dejamos todo al mercado de repente no deberíamos tender a ser tan autónomos. Entonces hay un rol del Estado y un rol del Estado nacional un rol del Estado departamental y del local porque si cada uno puede emitir bonos, a contraer deudas vamos a llegar como en Argentina a emitir dinero, monedas por cada lugar entonces tiene que haber un rol, es decir, autonomías significa un rol.

En otro escenario se deben introducir ingresos y gastos fiscales, nacionales y locales, pero si no elaboramos un balance de ingresos y egresos, en esta distribución podemos tener serias distorsiones que han señalado los compañeros, pero creo que el gobierno y las actuales instituciones tienen que brindar toda la información disponible respecto al peso económico y fiscal de los departamentos. Tenemos que entender ese proceso sin recursos fiscales y cómo podemos hacer que el individuo sea un individuo boliviano y que tenga que hacer sus actividades, sus actividades económicas o trámites igual que si estuviera en La Paz, en Santa Cruz o en Santiago de Callapa. Esas son mis sugerencias.

Pregunta: Quiero conocer la posición del autor de la propuesta sobre la idea de crear una regla fiscal a este proyecto, porque como decían los anteriores participantes esto ya se viene, está bien pensar como decía también Franz, de que es importante ver para qué la descentralización, pero hay una realidad si nos ponemos a pensar la misión del Fondo Monetario ya ha sugerido al ministro de hacienda actual, que el próximo año se haga una reforma tributaria estructural fuerte. Entonces la realidad es que los recursos son menores que las necesidades entonces debemos que poner a mi modo de ver un cinturón a esto, esto puede ser un proyecto interesante pero la experiencia la historia ha mostrado anteriormente que nosotros hemos tenido una debilidad fiscal en los años ochenta que ha explotado en una hiperinflación casi destruye al país. Entonces yo quería saber la posición del autor sobre el tema de poner una regla fiscal así como se pone a los bancos centrales reglas monetarias y ver la viabilidad política en su perspectiva.

G. G.: Les agradezco mucho los comentarios, Como afirmé en un principio es una propuesta preliminar personal, seguramente tienen muchos defectos pero es un insumo más en esta tarea de ir construyendo una propuesta. Ahora quiero abordar dos aspectos sobre los cuales no estoy de acuerdo. Alguien hablaba de que se trata de hegemonías dentro del país, de algunas regiones, ¿porqué no piden traslado de la sede del gobierno?; jamás he planteado el traslado del gobierno central y no nos interesa en Tarija. Cuando hay una propuesta de otras regiones, el occidente, se pone a la defensiva. Tenemos que reconocer “la existencia del otro”, como se reconoce el occidente, el oriente y el sur. Hay que pensar en positivo. Una de las cosas de pensar en positivo es de que se dice que gracias al centralismo la economía tarijeña ha crecido, no es así, Tarija ha crecido por su propio potencial, tal es así que ahora recién estamos construyendo con recursos propios la infraestructura, la deuda de infraestructura que tenía la región, que no solo está lejana por kilómetros de la sede del gobierno y de los principales mercados, sino porque no tenía carreteras y no tiene todavía carreteras eficientes como para hacer transacciones comerciales con todo el país; recién estamos pagando esa deuda de infraestructura.

Como les digo es un esfuerzo, queremos continuar en ese esfuerzo y no tenemos por qué temerle a las autonomías. Tenemos ya una experiencia cercana en el tiempo y dentro del espacio nacional que son los gobiernos autonómicos municipales, con todos los defectos que puedan tener, desde mi punto de vista es una experiencia exitosa y saludable para el país. Por eso comparto con las expresiones de Franz Sandova y de Gabriel Loza respecto a que estamos hablando de rediseñar el país, de tener un nuevo diseño estatal, donde la administración se haga más cercana a la gente, donde se resuelvan los problemas de más cerca y dónde las regiones asuman más responsabilidades. Porque lo más cómodo es esperar que el gobierno central “papá” nos solucione los problemas; pero no estamos planteando eso, estamos planteando: tenemos que tener la corresponsabilidad del desarrollo nacional, los municipios en lo local, los departamentos en lo regional y el gobierno central en el país. Esos tres estamentos tienen que funcionar en forma eficiente, por eso cuando hablan de fortalecer el sistema de planificación, que funciona a medias, el SISPLAN es un tema en el que estoy totalmente de acuerdo, también estoy de acuerdo en fijar reglas fiscales. Es decir, la parte fiscal es uno de los temas que se va a debatir más y, decíamos, los recursos no aparecerán con la barita mágica, pero emergerán los problemas y los desafíos. Lo único que queremos en regiones como Tarija, vuelvo a repetir, es asumir mayores responsabilidades en la construcción de nuestro propio desarrollo departamental y, mediante esa vía, apoyar al desarrollo nacional.

Moderador: Como ustedes han advertido la descentralización es un tema realmente candente y de muchas aristas. Evidentemente este proceso es irreversible se va a llegar por cualquier forma y obviamente un planteamiento de esta naturaleza, aun con las debilidades que se puedan identificar, no podrá parar. De hecho, como afirmaba al comenzar esta sesión, la elección de prefectos ya representará, en los hechos, un poderoso mensaje político para implementar este proceso, aunque la parte fiscal sea la más débil, empero la elección de prefectos representará un paso fundamental en este nuevo rediseño del Estado.

Considero que la construcción de las autonomías o de la descentralización, es un proceso de aproximaciones sucesivas, hay planteamientos, Santa Cruz, Tarija probablemente otros departamentos tienen que elaborar o tienen ya propuestas. El punto es pensar que este proceso de descentralización tiene que estar en función de la capacidad económica de cada

departamento. Probablemente sea muy discutible plantear ya sea desde la óptica tarijeña o cruceña, o de cualquier otro departamento, un solo modelo de descentralización para el resto del país, y acá la experiencia española evidentemente puede rescatarse en términos de ver que el proceso de construcción o de descentralización en España ha sido un proceso gradual y en función de las capacidades de cada región.

Ahora es evidente que hay temas que todavía no se los ha discutido totalmente, uno de ellos es el de la deuda externa.

Está claro que el tema fiscal lleva a la necesidad de elaborar una radiografía fiscal de ingresos y gastos más la determinación de competencias y la determinación de reglas para no repetir la crisis argentina. ¿Cómo avanzamos? Creo que tenemos que avanzar con propuestas, con discusiones, que se conviertan en insumos para los que tomarán decisiones y esperamos que sean las decisiones adecuadas.

Agradezco a Gabriel Gaité el haber aceptado nuestra invitación. Muchas gracias se que has dejado muchas cosas en Tarija y como comprenderás te has enfrentado a los lobos, pero es la naturaleza de estas sesiones que hace la Fundación Milenio.

Muchísimas gracias cerramos esta sesión y ahora como les había comunicado vamos a proceder a presentar el texto del anterior coloquio cuya exposición central estuvo a cargo de Gabriel Loza.

Gabriel Loza: Ahora ya no hay exposición simplemente agradecer la publicación del texto por parte de la Fundación Milenio.

ASISTENTES AL COLOQUIO ECONÓMICO

Tirza Aguilar
Rubén Ardaya
Luis Arce
Karen Arias
Jorge Bowi
Franz Barrios
Alberto Bonadona
Julio Barragán
Juan Brun
Rodrigo Cisneros
Florentino Carlo
Jaime Durán
Alberto Espejo
Marcelo Fernández
Valentín Gómez
Wilma F. Humerez
Catherine Hinojosa
Javier Ibiert
Rolando Jordán
José Ignacio Jiménez
Juana Jiménez
Carlos Miranda
Beatriz Muriel
Germán Molina
Armando Méndez
María José Moreno
Marcelo Montenegro
Oswaldo Quelali
Roberto Rivero
Félix Roque
Franz Sandoval
Luis Urbano
Carlos Valdez
Valerio López
Edwin Villegas
Hernán Zeballos

Gabriel Gaité Úzqueda es economista graduado también en administración de empresas en España. Tiene especialización en Planificación Sectorial obtenida en el Ecuador, un diplomado en Pedagogía en la Universidad de La Habana - Cuba y es candidato al doctorado en Medio Ambiente por la Universidad de Sevilla en España. En la actualidad se desempeña como consultor de la OEA desde 1997. Ejerce funciones de Coordinador Técnico por Bolivia del "Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del río Bermejo". Asimismo es asesor del Comité Cívico de Tarja en asuntos de autonomías y de hidrocarburos.