



Reporte de Coyuntura N° 12

LEY MARCO DE AUTONOMÍAS

Análisis desde el punto de vista fiscal

Noviembre 2010

LEY MARCO DE AUTONOMÍAS

Análisis desde el punto de vista fiscal

LEY MARCO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA FISCAL

INTRODUCCIÓN

La coyuntura actual del país está caracterizada por la elaboración y aprobación de la normativa bajo la nueva Constitución Política del Estado, que comprende diferentes ámbitos del ordenamiento del Estado.

En el ámbito fiscal (referido a ingresos, distribución y gastos del Sector Público), la Constitución Política del Estado estableció, en un primer momento, lineamientos básicos con relación a los impuestos, los ingresos de los diferentes niveles, la presentación de los presupuestos públicos y también determinó un listado general de competencias por nivel de gobierno; definiciones sujetas a una mayor normativa.

Considerando el nuevo diseño de Estado, con una Constitución que reconoce los diferentes niveles autónomos, un segundo momento de las definiciones en materia fiscal se dio con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, conforme a los plazos establecidos en la Constitución Política del Estado, como ley prioritaria a ser aprobada en 180 días a partir de la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El tercer momento, ya en el ámbito subnacional, será la elaboración de los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas; sin embargo, es importante realizar un análisis de los alcances y determinaciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Asimismo, ante la elaboración y aprobación del presupuesto 2011, el primero bajo la Ley Marco de Autonomías y el primero formulado por las nuevas autoridades departamentales y municipales, es importante conocer qué cambios se proyectan y qué cambios esperados no han sido concretados, bajo el nuevo diseño autonómico.

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES

A partir de la Nueva Constitución y de la Ley Marco, uno de los principales cambios en el nivel departamental es la formulación y aprobación del presupuesto.

Ya con la anterior Constitución Política del Estado los municipios eran autónomos, ellos mismos aprobaban su presupuesto a través del Concejo Municipal, el cual era elaborado en el marco de la participación popular.

En el caso de las prefecturas, estas instancias elaboraban y enviaban su anteproyecto de presupuesto al Ejecutivo para posterior remisión y aprobación por parte del Congreso Nacional.

Ahora los gobiernos departamentales, al igual que el nivel municipal, también aprueban directamente su presupuesto. En este caso, por medio de la Asamblea Legislativa Departamental. Y siendo que la Constitución establece que “la determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana”, es de esperar que en el nivel departamental, como también en los otros niveles de gobierno, la elaboración del presupuesto sea de manera participativa.

Sin embargo, aún los gobiernos subnacionales no pueden generar mayores recursos, además que aún persisten diferentes temas pendientes que la Ley Marco no ha abordado.

ANTECEDENTES - PROBLEMAS PENDIENTES

El proceso Constituyente había surgido como una demanda para realizar cambios urgentes y fundamentales en el país, y se constituía en una oportunidad para resolver diferentes problemas pendientes, entre los cuales estaban los temas fiscales.

Algunos de estos temas son los siguientes:

- A pesar de las grandes necesidades de la población, los diferentes niveles de gobierno acumularon recursos en cuentas bancarias por presupuestos que no lograron ejecutar en su totalidad.
- Contradictoriamente, de haber pasado de un periodo deficitario (menos ingresos que gastos) a un periodo superavitario (más ingresos que gastos) desde 2006, el Estado recurre a mayor endeudamiento para cubrir otros gastos.
- Existe la necesidad de aumentar los niveles de recaudación tributaria y de lograr mayor corresponsabilidad de los gobiernos subnacionales en la recaudación de ingresos.
- Es importante lograr un sentido de correspondencia entre el esfuerzo que hacen las personas al tributar en un determinado espacio territorial y los beneficios de los servicios públicos que reciben.
- No hay consistencia entre la distribución de la renta por hidrocarburos y los sectores a los cuales se deben destinar estos recursos. Como ejemplo, a pesar de que la Ley de Hidrocarburos establece al sector caminos como uno de los destinos prioritarios de los recursos del IDH, la principal necesidad del Estado para recurrir a endeudamiento es la inversión de la Red Fundamental de Caminos. Asimismo, incluso se contrató un crédito con Argentina para el sector hidrocarburos por \$us 450 millones.
- Siendo que la norma lo permite, una parte importante de la renta por hidrocarburos está siendo destinada a gastos corrientes, lo que implica una pérdida de patrimonio para destinarlo hacia consumo del Estado, y puede traer problemas de insostenibilidad a futuro, considerando, además, las obligaciones a futuro por el costo que representará la deuda que actualmente se está contratando.
- Los gobiernos subnacionales, especialmente las municipalidades, tienen limitaciones para ejecutar inversión pública y cumplir las competencias ya anteriormente asignadas,

y una parte importante de los recursos públicos está siendo atomizada en gastos e inversiones sin impacto.

- Hay una inequidad horizontal en la distribución de la renta por hidrocarburos, al existir una diferencia de más de 20 veces entre la renta por habitante que recibe un departamento y otro.
- También hay inconsistencia e inequidad vertical. Algunos gobiernos departamentales cuentan con pocos recursos, incluso reciben menos presupuesto por coparticipación de tributos que municipalidades y universidades del mismo departamento. Y ahora, además, tienen mayores competencias.
- No existe un criterio homogéneo para la distribución de la renta de los diferentes sectores extractivos (Ej.: hidrocarburos y minería)
- El momento de auge económico por los mayores recursos provenientes de la venta de recursos naturales extractivos está siendo desperdiciado. No se percibe que estos recursos estén siendo destinados conforme a un criterio de planificación de manera que sean orientados a aumentar la producción, el ingreso y el empleo. Más aún, se percibe que el rentismo (esperar sostenerse de la renta extractiva) se ha acentuado en el país.
- Se presenta un descontento y constante reclamo por parte de los gobiernos subnacionales con relación a los procesos, procedimientos y consecuente tiempo, para la ejecución del presupuesto, en especial lo referente a la inversión pública, que debe ser realizado bajo el marco determinado por el nivel central.

Algunos de estos problemas han estado pendientes por bastante tiempo e implican modificaciones importantes, como una redistribución de los recursos públicos. Sin embargo, el proceso Constituyente, que justamente tenía como finalidad realizar cambios fundamentales, se constituía en una ventana de oportunidad para encontrar soluciones.

Hasta la fecha, el criterio para la distribución de los recursos ha estado enfocado en definir, en principio, las instituciones y niveles de gobierno beneficiarios de los mismos, en lugar de que las definiciones tomen en cuenta inicialmente la provisión de bienes y servicios públicos (obligaciones y competencias) que los recursos deberían financiar.

Se ha considerado a las instituciones y niveles de gobierno beneficiarios de los recursos como un fin en sí mismo, y la distribución de los recursos públicos ha sido realizada de acuerdo con la protesta y presión política de estas instancias, lo que ha resultado en una distribución conforme a quien más presión o poder político pudo ejercer, al margen de las necesidades del común de la gente. El ejemplo más claro es la distribución de los recursos por hidrocarburos, definida en medio de una crisis social y política.

Muchos de los problemas citados están relacionados a una inadecuada distribución de recursos y competencias entre los diferentes niveles de gobierno; por tanto, queda el desafío de avanzar hacia una nueva arquitectura fiscal con un sentido de planificación, asignando recursos a competencias y conforme a un criterio de prioridades.

DETERMINACIONES DE LEY MARCO DE AUTONOMÍAS

Como base para el análisis de la Ley Marco de Autonomías, desde el punto de vista fiscal, se debe considerar que esta norma define que las entidades territoriales autónomas tendrán autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos y ejercer las facultades para generar y ampliar los recursos económicos y financieros, en el ámbito de su jurisdicción y competencias. Es decir que estas instancias decidirían en qué gastar, en el marco de sus

competencias, y podrían generar mayores recursos.

A continuación se analizan las principales determinaciones relacionadas con los recursos y gastos de los gobiernos subnacionales autónomos.

a) Distribución de recursos (mismo sistema de coparticipación de tributos y mismos porcentajes)

Con excepción de los impuestos municipales a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, la recaudación de impuestos es realizada por las entidades recaudadoras dependientes del Gobierno Central y es distribuida a los diferentes niveles de gobierno, universidades y otros, conforme a los porcentajes establecidos por ley. Este mecanismo de distribución es denominado coparticipación.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización mantiene el sistema de coparticipación de tributos y repite los mismos porcentajes de distribución determinada bajo las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, de mediados de los años 90.

Tampoco modifica lo determinado por otras leyes, como la de Hidrocarburos y de Minería que distribuyen la renta de estas fuentes extractivas, ni lo determinado en la Ley del Diálogo 2000 con relación a los recursos provenientes del alivio a la deuda HIPC II.

El siguiente gráfico presenta la actual distribución de los recursos por impuestos y regalías que mantiene los mismos porcentajes que antes.

| | | PARTICIPACIONES | | | | | |
|--|----------------------------------|--|------------------------------|--|---|-------------------|-------------------|
| | | TGN (Org. Central) | Gobiernos Departamentales | Gobiernos Municipales ó AIOC | Universidades | Fondo Indígena | Renta Dignidad |
| PRINCIPALES IMPUESTOS <i>LMDA</i> | IVA (Valor Agregado) | 75% | | 20% <i>distribución poblacional CENSO</i> | 5% <i>distribución poblacional CENSO</i> | | |
| | RC-IVA (complementario IVA) | | | | | | |
| | IUE (Utilidades empresas) | | | | | | |
| | IT (Transacciones) | | | | | | |
| | ICE (Consumos específicos) | | | | | | |
| | GAC (Aranceles importación) | | | | | | |
| | ITGB (Herencias) | | | | | | |
| ISAE (Salidas a exterior) | | | | | | | |
| IEHD (Es un impuesto a la Import. y comercialización hidrocarburos en mercado) | 75% | 25% <i>(50% pobl. 50% igualit.)</i> | | | | | |
| ITF Impuesto a las transacciones financieras | 100% | | | | | | |
| IDH Impuesto Directo a los Hidrocarburos (32% de la producción de hidrocarburos) | aprox. 19% | aprox. 10% | aprox. 35% | aprox. 7% | aprox. 3,5% | aprox. 25,5% | |
| REGALÍAS POR HIDROCARBUROS (18% de la producción de hidrocarburos) | 33,3% <i>(6% de la prod.)</i> | 66,7% <i>(12% de la prod.)</i> | | | | | |
| REGALÍAS MINERAS (alícuota según mineral) | | 85% | 15% | | | | |

Otras Transferencias del TGN fijadas por Ley:

- Fondo de Compensación Departamental: Compensación que otorga el TGN a los Gobs. Dptales. de los departamentos con regalías por habitante por debajo del promedio nacional. (es el equivalente al 10% de la recaudación del IEHD)
- Transferencia de los recursos provenientes del Alivio a la Deuda HIPC II a municipalidades (Cuenta Especial Diálogo 2000)

| IMPUESTOS MUNICIPALES: | |
|--|------|
| Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles | 100% |
| Impuesto a las Propiedad de Vehículos Automotores | 100% |
| Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos | 100% |
| Impuesto Especial al Consumo de la Chicha de Maíz con Grado Alcohólico | 100% |

En síntesis, no se otorgan mayores recursos a los niveles subnacionales ni se reducen las inequidades; las decisiones de una redistribución de recursos se postergan para un futuro Pacto Fiscal.

b) Pacto fiscal

Con relación al pacto fiscal, que es el proceso en que se tratará el tema de la distribución de los recursos públicos, la Ley Marco señala que el Servicio Estatal de Autonomías elaborará una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, con plazo de hasta 6 meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo de Población, es decir, no antes de 2012.

Por otro lado, con relación a la manera en que se realizará el pacto fiscal, la ley determina que este proceso analizaría las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas (gobernaciones y municipalidades) y el nivel central del Estado.

Al respecto, el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en su versión de julio de 2009, difundido por el Gobierno, consideraba un capítulo especial sobre el Costeo y Financiamiento Competencial; es decir, el cálculo del costo de financiar las operaciones de funcionamiento e inversión para cada sector (salud, educación, desarrollo productivo, etc.). Esta parte no fue incluida en la versión final.

Éste era un buen indicador de que la distribución de recursos iba a ser realizada con base en criterios técnicos; pero este capítulo fue excluido de la versión final de la ley que fue aprobada.

Entonces, además de que el denominado pacto fiscal y consecuente redistribución de recursos fue aplazado, se presenta el riesgo e incertidumbre en relación a cómo se desarrollará este proceso.

Cambiar el criterio de un cálculo de costos por el criterio de un ejercicio efectivo de competencias (asignación de acuerdo a la ejecución alcanzada) implica sustituir las decisiones que estarían en base a un análisis técnico por la ratificación de lo que inercialmente se ha estado haciendo hasta ahora.

Adicionalmente, llegar a una instancia de pacto fiscal, sin un previo costeo de competencias, implicaría que, otra vez, posiblemente las decisiones estarían basadas más en criterios políticos que técnicos.

Si la propuesta para el pacto fiscal será realizada con base en el ejercicio efectivo de competencias, es de esperar que las entidades territoriales que no tienen suficientes recursos no podrán asumir las competencias asignadas y, por tanto, no podrán acceder a mayores recursos para su cumplimiento. Esto, además, podría consolidar o acentuar las inequidades de la actual distribución, puesto que, por ejemplo, las regiones o instancias que cuentan con mayores recursos posiblemente sí podrán ejecutar sus competencias.

c) El desarrollo productivo como función de las Autonomías Departamentales

El artículo 8 de la Ley Marco establece las funciones generales que preferentemente debe cumplir cada nivel autónomo, como el desarrollo económico, social, etc.

Este artículo establece que el desarrollo productivo sería función del nivel departamental, disposición que debe ser analizada a profundidad, en especial para la futura redistribución de los recursos.

En los últimos años, se ha tenido una mejor situación económica básicamente por los mayores recursos provenientes de sectores extractivos como los hidrocarburos, hecho que ha permitido, entre otros beneficios, incrementar significativamente los niveles de inversión pública y revertir el crónico déficit fiscal.

Sin embargo, a pesar de esta mejor situación, que es sostenida por la disponibilidad de recursos no renovables –que en algún momento se agotarán- no se han logrado solucionar temas estructurales como el cambio de patrón de desarrollo de una economía extractivista y exportadora de materias primas, hacia una economía diversificada, con mayor valor agregado y generadora de empleo.

Es así que, en este nuevo diseño en el cual el Estado participa en la economía de manera directa, se ha identificado la necesidad de que el Sector Público impulse la economía con acciones como la orientación de recursos hacia la inversión productiva.

Asimismo, la Ley Marco establece que las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado.

La actual distribución de los recursos, como ser los provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, ha sido asignada en una mayor parte a las municipalidades para impulsar el desarrollo económico productivo desde el nivel local. Entonces, en el futuro pacto fiscal, para la distribución de los recursos, se deberá evaluar, por un lado, si el nivel municipal ha sido o es capaz de afrontar el reto de impulsar la producción y, por otro lado, se deberá tomar en cuenta la determinación de la Ley Marco que define como función del nivel departamental impulsar el desarrollo productivo.

d) Creación de impuestos

Uno de los principales cambios a partir de la Nueva Constitución y de la Ley Marco, desde el punto de vista fiscal, es la competencia que ahora tienen los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales para crear y administrar impuestos.

No obstante, es una competencia que está sujeta a disposiciones futuras contenidas en la “ley de clasificación de impuestos y la legislación básica de regulación para la creación y/o modificación de impuestos” que deberán ser promulgadas en el plazo de hasta un año a partir de la Ley Marco, por lo que, en tanto no se tenga esta norma, los niveles subnacionales no podrán crear impuestos para generar recursos adicionales y financiar sus competencias.

e) Financiamiento de competencias

La Ley Marco determina, por un lado, que *“todas las competencias exclusivas asignadas a las entidades territoriales autónomas y aquellas que les sean transferidas o delegadas por ley de la Asamblea Plurinacional deben ser asumidas obligatoriamente por éstas (...)”*. Por otro lado, *“los ingresos que la presente Ley asigna a las entidades territoriales autónomas tendrán como destino el financiamiento de la totalidad de competencias previstas en la Constitución”*. En síntesis, los gobiernos subnacionales deben cumplir todas sus competencias con los recursos actualmente asignados, a lo que surge la interrogante si los recursos que tienen actualmente son suficientes para financiar todas sus competencias.

No se ha realizado un costeo de competencias y no se ha cambiado la distribución de los recursos tarea que ha sido postergada para el futuro pacto fiscal.

Será una tarea muy difícil el cumplimiento de las competencias asignadas si no se cuenta con los recursos necesarios y suficientes, además que va en contra de lo establecido en los artículos 305 y 321 de la Constitución Política del Estado que señalan: *“Toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio (...)”* y *“todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión”*. Bajo el mismo espíritu, la Ley Marco establece que la delegación de una competencia, incluirá los recursos, la infraestructura, equipamiento, etc, para su ejercicio.

Nuevamente, esta circunstancia lleva a concluir en la urgencia de un análisis de la actual distribución de recursos y encarar una nueva distribución conforme a competencias, para dar cumplimiento a la Constitución y para que efectivamente funcione el nuevo diseño autonómico que se está implementando.

f) Recursos naturales

Al igual que la Constitución establece principios como igualdad, solidaridad y equilibrio, la Ley Marco de Autonomías determina que la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad (...).

Al respecto, la actual distribución de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales, que fue definida antes del proceso Constituyente, presenta acentuadas inequidades por lo que no se ajusta de acuerdo a los fines que señala la Ley Marco y no se enmarca en los principios planteados por la Constitución Política del Estado.

Asimismo, la Constitución consolida la regalía del 11 por ciento para los departamentos productores, pero también establece que los departamentos no productores de hidrocarburos obtendrán una participación en los porcentajes que serán fijados mediante una ley especial. Esta determinación se cumple para los departamentos de Beni y Pando; sin embargo, no se está cumpliendo actualmente para los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.

g) Fondo de Desarrollo Productivo Solidario

La Ley Marco de Autonomías crea un Fondo de Desarrollo Productivo Solidario a ser financiado con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a los establecidos en el Presupuesto General del Estado y generados cuando los precios de exportación de gas natural superen parámetros establecidos en la ley específica.

Este Fondo tendrá tres componentes: un mecanismo solidario para contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos; un mecanismo de reserva y estabilización, que acumulará recursos para reducir la variabilidad de los ingresos que financian gastos prioritarios del Estado en gestiones con recaudaciones reducidas; y un mecanismo de fomento

al desarrollo productivo, a través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico productivo, favoreciendo a los departamentos con menor grado de desarrollo económico y social.

Este Fondo aún no está funcionando, la Ley Marco determina que será implementado a través de una ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

El monto de este Fondo dependerá del precio de exportación de gas de referencia que se fije mediante ley, por lo que queda la interrogante de cuándo se elaborará esta ley para que el fondo se haga efectivo, y cuáles serán los criterios para definir este precio.

h) Gastos

Siendo que la autonomía implica, entre otros aspectos, decidir el uso de sus recursos, se entiende que las determinaciones de gasto de los gobiernos autónomos deben ser definidas por éstos mismos.

La Ley Marco establece algunas determinaciones generales con relación a los gastos. A continuación se analizan las siguientes:

1. Límites de gasto de funcionamiento

La Ley Marco de Autonomías determina que la distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas estarán sujetos a una ley específica del nivel central del Estado, y en sus disposiciones transitorias establece los límites para gasto de funcionamiento repitiendo los mismos porcentajes determinados bajo las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, de 15% y 25%, de determinadas fuentes de financiamiento (no se considera el IDH), para gobiernos departamentales y gobiernos municipales respectivamente (pudiendo ampliarse en un 10% adicional para gobiernos departamentales).

Al respecto, se deberá evaluar qué tipo de restricciones de gasto debieran ser definidas en caso de presentarse la necesidad y quién debería definir las bajo un diseño autonómico, en que los gobiernos autónomos deciden el uso de sus recursos.

Conforme a las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, algunos niveles tienen mayormente competencias de inversión en relación a competencias que impliquen gastos corrientes, por lo que en correspondencia a esto, sus recursos tendrían que ser destinados mayormente hacia gastos de inversión. Ante una ausencia de un costeo de competencias y una distribución de recursos conforme a competencias, aún no se tiene claro cuáles deberían ser los porcentajes de inversión y de gasto corriente, necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, existen ciertos recursos como los provenientes de crédito y de la renta de recursos no renovables como hidrocarburos y minerales, que deberían ser destinados a inversión, puesto que destinarlos a gastos corrientes puede traer problemas de insostenibilidad a futuro, entre otros. Al respecto, si una disposición de este tipo tiene por finalidad el resguardo de principios económicos o de una buena salud fiscal, como es el cuidado de la sostenibilidad tratándose de fuentes no

renovables, debería ser fijada por Ley de la Asamblea Legislativa, pero debieran ser disposiciones para todos los niveles de gobierno, incluyendo el nivel central.

2. Uso del IDH

La ley establece, en sus disposiciones transitorias, que las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado y las disposiciones legales vigentes.

Esta disposición permite el uso de los recursos del IDH más allá de lo determinado bajo la Ley de Hidrocarburos, ampliando el destino de estos recursos según las competencias ahora definidas, lo que estaría en correspondencia con el nuevo diseño autonómico.

Sin embargo, a pesar de que en este caso se trata de recursos de renta extractiva no renovable, contradictoriamente no se fijan límites para gasto corriente o de funcionamiento, falencia que aún persiste y que puede llevar a problemas de insostenibilidad y desperdicio de recursos estratégicos.

3. Ítems de Educación y Salud

La Ley Marco de Autonomías establece que los gobiernos municipales podrán financiar ítems en salud y los gobiernos departamentales podrán financiar ítems en salud y educación con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Las escalas salariales deben ser aprobadas por los ministerios correspondientes.

La Ley Marco establece que como competencia del nivel central del Estado, definir la política salarial, gestionar los recursos y financiar los salarios del Sistema Único de Salud. En el caso del sector educación, las competencias deberán ser reguladas por ley especial, sin embargo, al igual que el sector salud, posiblemente el tema de los recursos humanos también sería competencia del nivel central.

4. Salarios de las entidades territoriales autónomas

La Ley Marco determina que las entidades territoriales autónomas establecerán y aprobarán su escala salarial y planilla presupuestaria, en el marco de los criterios y lineamientos de política salarial, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

Actualmente, la Ley Financial establece que la remuneración máxima en el sector público no podrá ser igual ni superior a la establecida para el Presidente del Estado Plurinacional y en la Administración Departamental y Municipal, la remuneración mensual de la Máxima Autoridad Ejecutiva no debe ser igual ni superior a la percibida por un ministro de Estado.

Por lo establecido en la Ley Marco, los gobiernos autónomos no podrían fijar salarios por encima de lo determinado para el nivel central.

5. Transferencias a privados

La Ley Financial 2010 autorizó al órgano ejecutivo las transferencias público-privadas con el objeto de generar proyectos de desarrollo (productivos y otros).

Ahora la Ley Marco establece que las entidades territoriales autónomas podrán transferir recursos públicos en efectivo o en especie a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo; el uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos.

Esta disposición podría permitir solucionar algunos problemas como la acumulación de recursos en cuentas fiscales por baja ejecución, como también podrá permitir orientar los recursos hacia el sector productivo, tarea que no ha sido encarada con mucho éxito por instancias públicas.

i) Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas

En el momento presente, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales están en la tarea de elaborar sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas. Entre los contenidos mínimos que deben tener estas normas, de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías, se encuentran los siguientes:

- Disposiciones generales sobre planificación, administración de su patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
- Mecanismos y formas de participación y control social.

Sin embargo, con relación a estos ámbitos, de acuerdo con lo establecido por la Ley Marco de Autonomías, existen aún diferentes determinaciones marco pendientes que deben aprobarse mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, como ser las siguientes:

- **El Sistema de Planificación Integral del Estado**, que consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios.
- La distribución de recursos conforme al **Pacto Fiscal**, que determinará en gran medida **los recursos con los que contarán los diferentes niveles de gobierno**. La actual distribución está definida en las disposiciones transitorias a de la Ley Marco.
- **La distribución y financiamiento de la inversión pública, gasto corriente y de funcionamiento** de las entidades territoriales autónomas, que de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías, estarán sujetas a una ley específica del nivel central del Estado.
- **Las normas de gestión pública**. La Ley Marco establece que la administración pública de las entidades territoriales autónomas se regirá por las normas de gestión pública emitidas en el marco de la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes. Asimismo, en sus disposiciones transitorias, determina la vigencia de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) y sus decretos reglamentarios. Entonces se deberá definir si habrá una norma nacional que va a reemplazar la Ley SAFCO o si esto sería atribución de los gobiernos autónomos, y qué

potestad tendrán estos para implementar sus propios procesos y procedimientos que les permita agilizar su gestión.

- **La ley de endeudamiento público**, que establezca los principios, procesos y procedimientos para la contratación de créditos y la administración del endeudamiento público de todas las entidades públicas.
- **La Ley del Control Social**.

Entonces, aún no se tiene definido todo el marco legal para que los gobiernos subnacionales encaren la elaboración de sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas, o es posible que, en tanto no se definan estos temas, los estatutos y cartas orgánicas que se aprueben puedan presentar contradicciones con futuras normas nacionales.

De igual manera, estas determinaciones pendientes, pueden retrasar el accionar y la gestión de los gobiernos subnacionales, manteniéndose problemas como la baja ejecución y otros, lo que implicaría un mal comienzo del proceso autonómico.

j) Sistema de Información Fiscal

Actualmente, se tiene establecido el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa – SIGMA para implementación en todas las entidades del sector público.

La Ley Marco de Autonomías establece que las entidades territoriales autónomas deben utilizar el sistema oficial de información fiscal autorizado por el ministerio responsable de las finanzas públicas.

Al respecto, es positivo que en todo el sector público se maneje una información que sea homogénea, y que la misma sea oportuna, tanto para el registro confiable de las cuentas nacionales y uso del sector público, como también para que se dé cumplimiento al derecho a la información que tiene la población y el ejercicio del control social.

De igual manera, la Ley Marco establece que el presupuesto de las entidades territoriales autónomas está sujeto al clasificador presupuestario, emitido por el nivel central del Estado.

k) Cuentas Fiscales, presentación de información e inmovilización de fondos

La ley Marco establece que los gobiernos autónomos deben mantener la totalidad de sus recursos financieros en cuentas corrientes fiscales, autorizadas por el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado.

Asimismo, determina que tienen la obligación de presentar al órgano ejecutivo del nivel central, en los plazos establecidos por éste, el POA y presupuesto aprobado, la ejecución presupuestaria mensual, los estados financieros y la evaluación física y financiera. En caso de incumplimiento, se inmovilizarán, de forma gradual, las cuentas fiscales y se suspenderán las firmas autorizadas.

De igual manera, si esta disposición va a coadyuvar a que se tenga información oportuna, sería importante que la misma sea difundida hacia la sociedad civil y se debería considerar la obligatoriedad y las sanciones también para el nivel central y los gastos del Tesoro General.

CONCLUSIONES

A momento de analizar las determinaciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que es la norma que en primera instancia hace operativa la autonomía reconocida por la Constitución Política del Estado, queda la impresión de que no hay muchos cambios hasta el momento, al menos desde el punto de vista fiscal.

Los gobiernos departamentales aprueban ahora su presupuesto, sin embargo, tanto éstos como los gobiernos municipales cuentan con los mismos recursos que en el pasado y aún no pueden crear impuestos. Es posible que, para los gobiernos subnacionales, el Presupuesto 2011 no presente mayores novedades.

El proceso Constituyente había surgido como una demanda para realizar cambios urgentes y fundamentales en el país, y se constituía en una oportunidad para resolver diferentes problemas pendientes, pero, en lo referente al ámbito fiscal, las leyes nuevas aún no canalizan las soluciones.

Muchos de estos problemas están relacionados con la distribución de los recursos públicos, y el proceso que debería redistribuir los recursos de acuerdo con prioridades, hacia necesidades y demandas de la población, a través de un diálogo fiscal, fue postergado para el futuro.

Al parecer, la agenda política se antepuso a las necesidades sociales y económicas; mientras el tiempo transcurre y el periodo del auge económico por la extracción de recursos no renovables también está pasando; la pobreza y el desempleo aún no se resuelven y el país vuelve a acumular deuda.

DESAFÍOS

La Ley Marco señala diferentes aspectos que aún deben ser normados mediante leyes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, y que son importantes para que los gobiernos subnacionales tengan todo el marco legal y puedan avanzar en la construcción de sus autonomías. Por tanto, es fundamental que el nivel nacional agilice la aprobación de estas normas de manera de viabilizar y coadyuvar en la gestión pública subnacional.

Asimismo, siendo que uno de los principales temas pendientes es el pacto fiscal, queda esperar que llegue el momento de encarar este desafío y que el mismo sea un espacio de decisiones técnicas, con criterios de planificación hacia futuro y velando por la sostenibilidad.

Si bien el actual marco constitucional establece una gran cantidad de compromisos y competencias para los diferentes niveles de gobierno, es importante partir de la realidad, determinando y mostrando cuánto realmente se tiene y cuantificando las diferentes obligaciones y competencias para determinar qué es lo que efectivamente se puede realizar y sobre esta base poder avanzar en la construcción del Estado bajo el nuevo diseño con gobiernos subnacionales autónomos.