

20 de julio de 2012

N° 155

## El proceso autonómico a dos años de la Ley Marco

En julio del año 2010 se promulgó la última de las cinco leyes “fundamentales” del Estado Plurinacional, basadas en la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009. Se trata de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), referente del proceso autonómico boliviano. La LMAD definió con mayor precisión los elementos del régimen autonómico esbozado en la CPE, sobre los cuales se puede hacer una evaluación sistematizada del estado de las autonomías:

### 1. Organización territorial

Desde el proceso constitucional, la política territorial del Estado ha sido conservadora. Se optó por mantener las provincias dentro del ordenamiento territorial, haciendo convivir a éstas con las recién creadas regiones. Ni el régimen electoral ni la planificación departamental ha logrado consolidar a las regiones. Es necesario acelerar por ejemplo el proceso de constitución de las regiones metropolitanas en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde la regionalización podría generar diversas economías de escala en cuanto a prestación de servicios públicos. A nivel local, existen conflictos de límites municipales en la mayor parte del territorio boliviano, con consiguientes problemas de gobernabilidad. Tampoco se vislumbra cómo los Territorios Indígena Originario Campesinos manejarán de sus jurisdicciones, las cuales se sobreponen a los límites municipales.

### 2. Autonomía regional e indígena originario campesina

El proceso electoral de diciembre de 2009 incorporó referendos de acceso a estos dos tipos de autonomía. De esta manera, se inició la autonomía regional en el Chaco y la autonomía indígena originario campesina en 11 municipios. Sin embargo, ya no se han generado nuevos procesos de demanda de autonomía. Esto hace pensar que estas figuras autonómicas carecen de vida propia si no están impulsadas “desde el nivel central del Estado”, o que los procesos de acceso a las mismas establecidos en la LMAD son de difícil cumplimiento.

### 3. Estatutos autonómicos y cartas orgánicas

Se ha dado gran importancia a que todas las Entidades Territoriales Autónomas cuenten con sus propios Estatutos o Cartas Orgánicas, como instrumentos normativos que representen el pacto político en cada una de las jurisdicciones subnacionales. En un principio, se pensó que los procesos de construcción de estas normas constitutivas tendrían una duración relativamente corta. Sin embargo, en dos años de proceso sólo cinco autonomías indígena originario campesinas han presentado sus Estatutos al Tribunal Constitucional Plurinacional. Ninguno de los cuatro departamentos que contaban ya con un Estatuto Autonómico aprobado ha logrado adecuarlo a la nueva CPE. Esto muestra la lentitud del proceso, que no debe ser considerado como algo negativo, puesto que muestra los ritmos propios de la construcción autonómica en cada entidad subnacional.

### 4. Régimen competencial

El régimen competencial establecido en la CPE tiene un desarrollo dispar, de difícil medición. Se están desarrollando, a través del Servicio Estatal de Autonomías, metodologías para poder medir, mediante variables e indicadores, el ejercicio competencial. También es necesario saber cuál es el gasto asignado a cada una de las competencias. Este costeo competencial puede ser la llave de negociación del pacto fiscal previsto para el año 2014. Desde un punto de vista normativo, el desarrollo de competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del Estado y autonomías no ha sido favorable a estas últimas. Así lo demuestra por ejemplo la Ley de Clasificación de Impuestos de Dominio de los Gobiernos Autónomos N° 154, la cual reduce la potestad tributaria de las autonomías a su mínima expresión, o la Ley de Juegos de Lotería y de Azar N° 060, que establece impuestos favorables sobre todo al nivel central de Estado.

### 5. Coordinación intergubernamental

La LMAD estableció la creación de un órgano de coordinación intergubernamental, el Consejo Nacional de Autonomías, que no se ha reunido ni una sola vez en dos años. Esto muestra una falta de voluntad o una

ausencia de necesidad por parte de los distintos integrantes del Consejo. En principio, deberían ser las instancias subnacionales las más interesadas en que la coordinación entre niveles de gobierno se desarrolle. Sin embargo, existe un letargo o temor desde las instancias subnacionales a liderar el proceso de autonomías.

## 6. Participación y control social

No existe por ahora, dentro del nuevo marco constitucional, un modelo de participación ciudadana que corresponda a la nueva visión de Estado. A nivel municipal el modelo de participación popular está aún vigente, sin haberse planteado un marco alternativo que defina los mecanismos de acción y fiscalización de la sociedad civil y organizada. A nivel departamental la ausencia se hace más visible, puesto que no se visibilizan los canales para una interrelación estado-sociedad. Los Estatutos y Cartas Orgánicas podrían ser la norma de referencia que permita contar con mecanismos diferenciados de participación y control acordes a la realidad de cada jurisdicción.

## 7. Suspensión de autoridades

El mecanismo de suspensión de autoridades electas por voto directo es probablemente el contenido de la LMAD que mayor aplicación ha tenido en el proceso autonómico post-constitucional. La vigencia y respeto del voto ciudadano pueden pesar menos que la decisión de un fiscal. Estas autoridades judiciales tienen en sus manos la decisión de suspender a las autoridades municipales, departamentales y regionales, lo cual genera pérdida de institucionalidad.

## 8. Régimen fiscal-financiero

El componente fiscal-financiero del régimen autonómico presenta mínimas modificaciones con

respecto a la estructura existente antes de la LMAD y de la CPE. Desde el punto de vista de los recursos:

- La Ley N° 060 crea nuevos recursos provenientes de los juegos de lotería y azar; los recursos generados para las autonomías no llegan a 1 millón de Bs. para la gestión 2012, según el Presupuesto General del Estado.

- La Ley N° 154 otorga los recursos del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes a los gobiernos autónomos departamentales (GAD). Los ingresos por este impuesto fueron de sólo 22 millones de Bs. para el año 2011, según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- Los gobiernos autónomos municipales (GAM) y departamentales siguen dependiendo en gran medida de las transferencias recibidas desde el gobierno central (ver cuadro 1), se ha realizado una descentralización del gasto pero no de los recursos; por ello, las propuestas que se vayan generando de cara a un Pacto Fiscal son fundamentales.

GOBIERNO	Tipo de gasto	Total TGE (Millones de Bolivianos)				Recursos Específicos	Crédito y donación	TOTAL
		Part. Pop.	IEHD	IDH	Otros	Millones de Bolivianos		
GAM	Gasto sin inversión	3,608	-	2,685	6	3,087	632	10,018
GAM	Gasto inversión	1,286	4	1,530	54	1,038	1,178	91
<b>GAM</b>	<b>TOTAL</b>	<b>4,893</b>	<b>4</b>	<b>4,216</b>	<b>60</b>	<b>4,125</b>	<b>1,811</b>	<b>15,109</b>
GAD	Gasto sin inversión	50	284	856	1,617	2,854	79	5,740
GAD	Gasto inversión	68	208	485	296	2,483	95	3,635
<b>GAD</b>	<b>TOTAL</b>	<b>119</b>	<b>492</b>	<b>1,341</b>	<b>1,913</b>	<b>5,337</b>	<b>174</b>	<b>9,375</b>

FUENTE: elaboración propia.

GAM: Gobierno Autónomo Municipal; GAD: Gobierno Autónomo Departamental; Part. Pop.: Participación Popular.

En conclusión, si bien el proceso de descentralización parece estar dirigido por el nivel central, un cambio de visión para generar mayor autonomía puede reencauzar el proceso autonómico aún en construcción.

	2011	2012	2012	Var.	Var.
	Al 13 de Julio	Al 13 de Junio	Al 13 de Julio	Anual (%)	Mensual (%)
<b>TIPOS DE CAMBIO</b>					
BS / US\$	6.98	6.96	6.96	(0.29)	0.00
Bs / Euro	9.61	8.58	8.37	(12.90)	(2.44)
Peso /US\$ (CHILE)	467.40	504.03	493.87	5.66	(2.02)
Nuevo Sol /US\$ (PERÚ)	2.74	2.68	2.63	(4.13)	(1.78)
Peso /US\$(ARGENTINA)	4.12	4.49	4.55	10.34	1.28
Real /US\$(BRASIL)	1.58	2.06	2.03	29.03	(1.29)
<b>COTIZACIONES INTERNACIONALES</b>					
Dow Jones (INDU)	12,491.61	12,496.38	12,777.09	2.29	2.25
Euro / US\$	0.72	0.80	0.82	14.48	2.50
<b>PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS</b>					
Petróleo (WTI,US\$/bl)	98.04	82.56	87.15	(11.11)	5.56
Soya (US\$ /TM)	360.30	386.50	453.40	25.84	17.31
Oro (US\$ /O.T.)	1,571.50	1,612.75	1,579.00	0.48	(2.09)
Plata (US\$ /O.T.)	36.75	28.87	27.48	(25.22)	(4.81)
Estaño (US\$ /L.F.)	12.07	8.85	8.52	(29.42)	(3.74)
Zinc (US\$ /L.F.)	1.06	0.85	0.85	(20.38)	(0.91)

	2011	2012	2012	Var.	Var.
	Al 13 de Julio	Al 13 de Junio	Al 7 de Julio	Anual (%)	Mensual (%)
Reservas Internacionales					
Netas	10,930.7	12,643.6	12,678.0	16.0	0.3
Transferencias del exterior al Sistema Financiero <sup>(1)</sup>	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Transferencias del Sistema Financiero al exterior <sup>(1)</sup>	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Emisión Monetaria (MM Bs.)	25,264.3	28,357.2	28,687.0	13.5	1.2
Omas (Netas)	2,820.7	2,858.8	2,837.0	0.6	(0.8)
Depósitos bancarios	7,830.4	9,526.7	9,731.0	24.3	2.1
Cartera bancaria	6,322.9	7,347.5	7,476.0	18.2	1.7
Deuda interna consolidada (SPNF y BCB)	5,070.4	5,174.7	5,129.6	1.2	(0.9)

Fuente: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Minería y Metalurgia, Bancos Centrales de Latinoamérica.

1: A través del Banco Central de Bolivia.

n.a. = no se aplica; n.d. = no disponible.