

BASES PARA EL FINANCIAMIENTO
DEL NUEVO ESTADO Y
EL RÉGIMEN DE AUTONOMÍAS

Mariana Pilar Rojas Cuevas

Bolivia está a punto de implementar un régimen autonómico impulsado en parte por pugnas rentistas y conflictos políticos, así como también por reivindicaciones que merecían desde hace tiempo ser atendidas. Este nuevo régimen podría significar el impulso que le hacía falta al país para encaminarse hacia un proceso de desarrollo y prosperidad, pero también nos puede conducir rápidamente al desastre. El rumbo que sigamos dependerá de las bases que se establezcan para financiar el nuevo Estado autonómico. Al final todo se reducirá a la posibilidad de encontrar fuentes de financiamiento alternativas al gas, estimular el esfuerzo fiscal y asignar los recursos fiscales de mejor manera.

Los potenciales beneficios de un régimen autonómico hacen de este proceso altamente deseable. El presente ensayo pretende ayudar a minimizar los riesgos que incluye este proceso de modo que los resultados de las autonomías sean, en balance, positivos.

Las conclusiones a las que se llega pueden separarse en dos grupos principales. Primero, que las autonomías deben estar orientadas a incrementar la productividad y el crecimiento de sus jurisdicciones. Esto, porque aún si se siguen todas las recomendaciones, el mejor sistema tributario no funciona si no existe base imponible. Y, segundo, no se puede llevar adelante un proceso de descentralización que no incluya un ordenamiento de las finanzas públicas. Los riesgos que implica tener múltiples gobiernos subnacionales que manejen inadecuadamente los recursos no son menores y cambiar las reglas una vez que el juego ha comenzado no es fácil. La implementación de las autonomías debe darse en un marco de reglas fiscales claras y establecidas previamente.

Según Musgrave y Musgrave (1992) el sistema fiscal juega un papel múltiple en el proceso de desarrollo económico. A través del nivel de imposición, ya sea a personas, bienes o capital, del mercado interno o externo, se afecta el nivel de ahorro público y privado, la formación, entrada, y tasa de reinversión del capital, y la balanza comercial. Adicionalmente, el sistema de incentivos o sanciones fiscales influye en la eficiencia de la utilización de recursos públicos.

Es decir que existen múltiples vías a través de las cuales el funcionamiento del sector público incide sobre el crecimiento económico y puede hacerlo de modo que lo estimule o lo entorpezca. Esta discusión cobra aún mayor importancia cuando se hace referencia a procesos de descentralización, en los que los riesgos que corre la estabilidad económica son mayores.¹

Un ejemplo de cómo el sector público puede entorpecer el crecimiento económico es el de la generación de un déficit que ponga en peligro el bienestar a largo plazo del país. Si el déficit fiscal se monetiza se genera inflación, uno de los impuestos menos equitativos que existe; el proceso inflacionario se convierte fácilmente en hábito, conduce a la distorsión de las decisiones de inversión y las expectativas inflacionarias pueden llevar a una reducción en las propensiones de ahorro privado.² Con la implementación de las autonomías existe la posibilidad de multiplicar la probabilidad de que el sector público entorpezca el crecimiento económico por el número de gobiernos sub-nacionales que se establezcan.

En contraposición, las autonomías son deseables por los potenciales beneficios que llevan consigo. A mi parecer dos son los más importantes, el primero, es que la demanda por un bien público es mejor determinada localmente; es decir que la provisión descentralizada de bienes y servicios permite la adecuación de resultados a las preferencias y circunstancias particulares e incrementa el bienestar económico por encima del que hubiera resultado de una provisión nacional. El segundo beneficio se refiere a la generación de información y conocimiento. Los gobiernos locales individuales tienen mayor información acerca de las preferencias locales y las condiciones de los costos y pueden, por lo tanto, tomar mejores decisiones. Si esas decisiones tienen que ver con la tributación

1 Finot (2001) señala que para distintas experiencias latinoamericanas los desequilibrios macroeconómicos fueron agravados por los sectores subnacionales que incurrieron en grandes déficit fiscales, incrementaron sus niveles de deuda al tratar de financiarlos y con ellos la tasa de interés que debían pagar. En países como Colombia y Brasil los gobiernos subnacionales fueron rescatados por el Gobierno central.

2 Musgrave R. y Musgrave P. (1992) HACIENDA PÚBLICA. TEÓRICA Y APLICADA. 5a ed. Mc Graw Hill. España

y el gasto, los gobiernos sub-nacionales tratarán de obtener la más amplia información posible para economizar en sus políticas públicas. Los ciudadanos demandarán información como parte del normal proceso de provisión local del gobierno. Si los incentivos correctos están presentes, la información es impulsada por la demanda y no por la oferta. (Finot (2001), McDermott (2000)).

Dado que existen tanto riesgos como posibles beneficios en la implementación de un régimen autonómico, surge la pregunta sobre qué medidas se pueden adoptar para que, en balance, el resultado a nivel nacional sea positivo. ¿Qué hacer para minimizar el riesgo de que los distintos niveles de autonomía entorpezcan el crecimiento económico y perjudiquen al desarrollo del país?

Bolivia no es el primer país que experimenta la implementación de un régimen autonómico. Existe amplia literatura acerca de distintas experiencias alrededor del mundo, de las cuales se rescatan los componentes básicos que se requieren para tener un proceso de descentralización exitoso.

- Un marco de políticas consistente, es decir que debe ser uno en el que las políticas de los distintos niveles de Gobierno apunten a la misma dirección y se complementen unas con otras.
- El uso correcto de incentivos, cruciales para el proceso de descentralización. Estos pueden conducir a buenos o malos resultados en el ámbito fiscal. Se debe premiar las buenas acciones de los gobiernos sub-nacionales.
- Las reglas institucionales deben proveer un marco regulatorio propicio en el que las decisiones descentralizadas conduzcan a una mejora en el sentido de Pareto.
- Se debe incluir la descentralización tanto de gastos como de ingresos y estas decisiones se deben llevar a cabo al mismo tiempo.

En términos generales, los procesos de autonomía deben usar un sistema de federalismo fiscal que preserve el mercado para no sofocar el crecimiento; precisamente los cuatro requerimientos antes

mencionados pueden ser enmarcados en el llamado *enfoque de descentralización de mercado*.

“Al igual que la competencia entre empresas privadas las lleva a suministrar eficientemente bienes privados, así también la competencia entre las comunidades locales las lleva a suministrar eficientemente bienes públicos locales.”³

Esta hipótesis se enfrenta a ciertas limitaciones por las condiciones que se requieren para que se cumpla. En la realidad existen fallos de mercado. Los gobiernos sub-nacionales se enfrentan a externalidades, las medidas que adopte una comunidad pueden afectar a otras, y a la competencia imperfecta, si se produce una guerra fiscal⁴ entre jurisdicciones para atraer empresas y, en última instancia, los impuestos son tan bajos que las empresas son las últimas beneficiarias, sería mejor que los gobiernos sub-nacionales se alíen para no competir.

Se deben usar los instrumentos del mercado para incrementar la probabilidad de que la descentralización resulte en incrementos en el bienestar a nivel sub-nacional, incrementando la autonomía de los ámbitos sub-nacionales para potenciar la competitividad económica.

En esencia, un enfoque basado en el mercado se orienta al uso de incentivos, competencia y evaluaciones independientes como instrumentos para inducir la eficiencia en la búsqueda de objetivos económicos o redistributivos. Este enfoque incluye intervenciones, como incentivos explícitos para hacer frente a los fallos de mercado y condiciones iniciales desiguales.

En todos los niveles de decisión, se asume que las jurisdicciones políticas pueden ser pensadas como pseudo firmas que proveen servicios y que agrupan a varios tipos de actividades de toma de decisiones. Cabe destacar que esto no significa que los gobiernos sub-nacionales tengan que proveer los bienes o servicios ellos mismos.

³ Hipótesis de Tiebout, citada en Stiglitz (2000) *La Economía del Sector Público*. 3ª Ed. Columbia University, España.

⁴ Según Finot (2005) dejar en libertad a cada localidad para fijar las tasas de sus impuestos implica el riesgo de llegar a un equilibrio de Nash a través de la competencia entre ellas para atraer inversiones, lo que requeriría de una regulación central.

¿Cuáles son los incentivos a los que se refiere este enfoque?
¿Qué instrumentos se pueden utilizar para mejorar el desempeño fiscal a nivel sub-nacional y por lo tanto sentar las bases para el financiamiento del régimen autonómico?

Se puede responder a ambas preguntas con una sola palabra: *transferencias*. Las transferencias son instrumentos de política que tienen un gran potencial para corregir desequilibrios en condiciones iniciales, particularmente entre gobiernos sub-nacionales fiscalmente fuertes y fiscalmente débiles.⁵ Pueden ser utilizadas por los países para alcanzar metas de eficiencia y equidad. La importancia crítica de las transferencias está en los incentivos reales que contienen. Es a través de esos incentivos que las transferencias pueden contribuir de manera positiva a alcanzar los objetivos de la descentralización, como también pueden acabar induciendo pereza fiscal y premiando un sector público de mala actuación.

Actualmente existe un sistema de transferencias en el país. Hasta ahora, el Gobierno central transfería recursos a prefecturas y municipios; probablemente, al implementarse el régimen autonómico, transfiera además recursos a las autonomías indígenas. No es a este sistema de transferencias al que me refiero como base para la sostenibilidad del régimen autonómico, sino todo lo contrario. Al no existir ningún tipo de condicionamiento, al otorgar estos recursos se está induciendo a la pereza fiscal en las diversas jurisdicciones. La población no percibe estos recursos como propios y, por lo tanto, no demanda rendición de cuentas por parte de sus gobernantes y no se castiga eficientemente los pobres resultados fiscales. El actual sistema de transferencias, dicho sea de paso basado en los ingresos hidrocarburiíferos del país, entorpece el esfuerzo fiscal y nos hace cada vez más dependientes de los recursos por materias primas. Si al implementar las autonomías no se corta este círculo vicioso, de transferir dinero a las jurisdicciones sin recaudar nada en ellas, el resultado será desastroso, pesando

5 Ver Wiesner (2003). *Fiscal Federalism in Latin America*. BID. Washington DC, USA

sobre las futuras generaciones el doloroso ajuste y en balance las autonomías habrán significado de retroceso en lugar del desarrollo que tanto se busca.

Para que este sistema de transferencias pase a contribuir de manera positiva a la sostenibilidad del régimen autonómico, se plantea seguir las sugerencias de Ivan Finot y realizar una diferenciación entre las transferencias para bienes sociales y para bienes territoriales.

Los bienes territoriales se refieren a la generación de bienes públicos locales, cuyos niveles de provisión deben ser definidos localmente y sobre la base de aportes locales, es decir que las transferencias para bienes territoriales deben ser condicionadas al esfuerzo fiscal.⁶ Cabe resaltar que el esfuerzo fiscal debe ser medido en términos relativos y no absolutos, de otro modo las diferencias entre departamentos, por ejemplo, se incrementarían cada vez más, pues el eje central sería el único merecedor de dichas transferencias. Las transferencias condicionadas son la respuesta al conflicto que representa la sostenibilidad del régimen autonómico, pues cortan el círculo vicioso de la pereza fiscal.

No basta con que las distintas jurisdicciones puedan crear sus propios impuestos, si el Gobierno central les transfiere el dinero suficiente no existen los incentivos para que estos impuestos sean recaudados; es más, es probable que las distintas jurisdicciones compitan entre ellas para atraer inversiones rebajando impuestos o dado el círculo electoral que los distintos gobernantes eliminen las recaudaciones para maximizar las probabilidades de ser reelegidos. Es un esquema de incentivos simple, en el que se premian los buenos resultados fiscales y se motiva a todas las jurisdicciones a que los consigan.

Por otro lado, los bienes sociales se refieren a aquellos bienes públicos a los que todo habitante tiene derecho, independientemente de su lugar de residencia y para los cuales se debe garanti-

⁶ Ver Finot I. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.

zar un nivel de provisión mínimo. Es decir que una vez que se acuerde cuáles son los bienes públicos que caen en esta definición, el Gobierno central debe garantizar los recursos necesarios para que estos bienes sean suministrados a la población, sin importar el esfuerzo fiscal u otro condicionamiento de la región; es más, las transferencias para bienes sociales deben tratar de eliminar las inequidades entre regiones. Por ejemplo, si se considera a la salud como un bien social, se debe garantizar un mínimo nivel de atención médica para todo el país, transfiriendo más recursos per cápita a las regiones con mayores requerimientos de atención. Si bien estas transferencias no estarían condicionadas al esfuerzo fiscal, se recomienda una evaluación por resultados, para que se garantice la provisión efectiva de estos bienes y se controle el buen uso de estos recursos.

Consideraciones finales

La implementación de las autonomías debería contribuir decididamente a aumentar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y contribuir al incremento de la productividad en cada departamento. En este sentido, Bolivia podría beneficiarse enormemente del régimen autonómico, siempre y cuando no se pierdan de vista los riesgos y se preserve la estabilidad macroeconómica del país.

Actualmente, al no contar con ingresos tributarios propios, los gobiernos departamentales son altamente dependientes de las transferencias. De mantenerse este esquema en la implementación de las autonomías se estaría introduciendo incentivos perversos, de pereza fiscal y mala ejecución de recursos, adicionalmente no existirían los incentivos para que los ciudadanos controlen las decisiones de los gobiernos subnacionales, pues no percibirían estos ingresos como propios; más aún, con la implementación de las autonomías indígenas el problema crece enormemente.

Dada la importancia del rol de las transferencias para alcanzar objetivos de eficiencia y equidad se debería realizar una diferen-

ciación entre transferencias para bienes sociales y transferencias para bienes territoriales. Siendo las segundas determinantes para sentar las bases de un financiamiento sostenible de las autonomías.

Cabe destacar que para que el sistema de transferencias funcione, los ingresos recaudados por los recursos naturales del país deben dejar de considerarse como ingresos tributarios departamentales, éstos pertenecen al Estado y, por lo tanto, deben estar dirigidos en primera instancia al TGN, de donde serán redistribuidos según los criterios de eficiencia y equidad planteados en el esquema de transferencias diferenciado.

La propuesta de diferenciación entre bienes territoriales y sociales puede llevar a pensar que absolutamente todos los bienes deben ser provistos por los gobiernos subnacionales. Esto no podría estar más lejos de la idea que planteo exponer. El problema está en la definición de qué bienes y servicios son responsabilidad del Gobierno nacional y, más aún, cuáles son tan indispensables que deben garantizarse sin condición alguna. Esa es una discusión que creo queda abierta a otro debate. Una vez decidida la gama de bienes y servicios que serán provistos, se debería permitir que los gobiernos sub-nacionales formen alianzas con el sector privado, de modo que se puedan realizar inversiones que de otro modo no se llevarían a cabo y se incremente la eficiencia en la prestación de los mismos. Las autonomías no deben orientarse a que los gobiernos sub-nacionales pasen a controlar los procesos productivos a nivel local de modo que sean ellos los encargados de proveer todos los servicios, se trata de que el sector público gane en eficiencia a nivel general.

Adicionalmente, se debe prestar especial importancia al marco institucional, es fundamental que se logre disciplina fiscal en los gobiernos sub-nacionales. En este sentido se sugiere aplicar reglas fiscales sobre los presupuestos departamentales. Cabe destacar que estas reglas no están libres de problemas y no son una solución completa al complejo proceso político que implica la elaboración del presupuesto, en especial porque no resuelven el problema de la

calidad del gasto público. Adicionalmente, están los incentivos que dichas reglas podrían crear hacia la disminución de la transparencia en la contabilidad fiscal, lo que se define como “contabilidad creativa.” Por lo que adicionalmente el Gobierno central debe evaluar constantemente a los gobiernos subnacionales.

En términos generales, el resultado fiscal del Gobierno central se ve afectado negativamente por incrementos en el gasto corriente, transferencias a los gobiernos subnacionales y mejora cuando el PIB per cápita y la eficiencia relativa de tributación crecen a nivel departamental. Estos resultados, encontrados en distintos estudios, son evidencia suficiente para que se preste atención a la actuación fiscal de los gobiernos sub-nacionales. Malas decisiones tomadas en estos niveles de gobierno tendrán repercusiones negativas en el sector fiscal a nivel nacional, lo que afecta negativamente a la estabilidad macroeconómica en general y podría tener repercusiones negativas para el desarrollo del país. En este sentido, ordenar las finanzas públicas antes de la implementación de las autonomías resulta crucial para que este proceso tenga resultados positivos.

Para concluir no está de más señalar que los gobiernos subnacionales deben buscar el crecimiento económico de sus jurisdicciones. Después de todo, aún si se implementan las reglas fiscales y se transforma el sistema de transferencias a uno condicionado y los gobiernos subnacionales adoptan sistemas de generación de ingresos propios, los resultados no serán muy buenos si no existe base imponible.

Bibliografía

Alesina A. et al. (1999). *Budget Institutions and Fiscal Performance*, Inter American Development Bank. Working Paper Series 394. Washington, D.C., Estados Unidos.

Finot I. (2001) *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.

Finot I. (2002) *Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía*.

Finot, I. (2005) “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. *Revista de la CEPAL*, N° 86.

Marcel M. (1998) “Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina Reflexiones a partir de la experiencia chilena”. *Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP*

McDermott G. (2000) *Reinventing Federalism: Governing Decentralized Institutional Experiments in Latin America*. The Wharton School University of Pennsylvania. University of Pennsylvania. Finance, Private Sector, & Infrastructure Division, World Bank.

Musgrave R. y Musgrave P. (1992) *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 5a ed. Mc Graw Hill. España

Reis E. y Blanco F. (1996) *Capacidade tributaria dos estados brasileiros*. Texto para discussão N°. 404. Rio de Janeiro, Brasil.

Stiglitz J. (2000) *La Economía del Sector Público*. 3ª Ed. Columbia University. España.

Wiesner E. (2003) *Fiscal Federalism in Latin America: From entitlements to markets*. Interamerican Development Bank. United States of America.