

Autonomías Departamentales: Análisis desde la Perspectiva Económica

“Todos ganaremos si creamos un mundo en el cual puedan vivir los Estados pequeños.” Friedrich von Hayek, The Road to Serfdom (1944)

“¿Está Usted de acuerdo en el marco de la unidad nacional en dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante para establecer un régimen de autonomías departamentales, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado competencias ejecutivas, atribuciones normativas, administrativas y los recursos económicos financieros que les asigne la nueva Constitución Política del Estado (CPE) y las leyes?”. Esta fue la pregunta que realizó la Ley de Referéndum de autonomías departamentales, Ley N° 3365, promulgada en marzo de 2006.

Como se pudo observar, esta normativa habilitó a la ciudadanía boliviana para que participe directamente en la decisión de la administración política que tendrá cada región a partir de la entrada en vigencia de la nueva CPE. De acuerdo a los resultados obtenidos en dicho referéndum, cuatro departamentos de nuestro país, Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, aprobaron el carácter autonómico de sus regiones. Y, La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba y Chuquisaca optaron, por el momento, por ser departamentos no autónomos. Dada la importancia de este hecho, y la nueva estructura política administrativa que tendrá

nuestro país, es necesario realizar un análisis técnico e independiente sobre algunos lineamientos que debería tomar en cuenta esta política y así, enriquecer el debate público.

Para esto, el presente estudio encontró conveniente: 1. Realizar un breve diagnóstico de la situación regional en términos demográficos, económicos, sociales y fiscales 2. Analizar las recomendaciones de la literatura económica referida a mecanismos de descentralización de las funciones públicas 3. Realizar un conjunto de propuestas para el caso boliviano, por supuesto, siempre tomando en cuenta las particularidades de nuestro país.

1. Diagnóstico: Región autónoma vs. No Autónoma

Demografía

Según las estadísticas y proyecciones demográficas del Instituto Nacional de Estadística para el año 2005, Bolivia tendría una población aproximada de 9.4 millones de habitantes. Donde, aproximadamente un tercio de la población estaría asentada en los departamentos autónomos (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), y dos tercios de la población estaría asentada en las regiones no autónomas (Oruro, Potosí, La Paz, Cochabamba y Chuquisaca).

En términos de Población Económicamente Activa (PEA), como se puede apreciar en el

Aproximadamente un tercio de la población se encuentra asentada en los departamentos autónomos, y dos terceras partes de la población en los departamentos no autónomos.

Políticas Públicas para la Libertad

cuadro N° 1, el 38% de la población en la región autónoma puede ser considerada como potencial mano de obra, y también el 38% de la población en la región no autónoma puede ser considerada como mano de obra.

Cuadro N° 1: Estadísticas Demográficas

	Región No Autónoma	Región Autónoma
Población 2005 (Porcentaje)	6.105.748 65%	3.321.471 35%
PEA	2,053,189 38%	1,078,624 38%
Población Indígena	65%	20%
Pobres – 2001	3.560.018	1.283.486
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	65%	45%
Desigualdad 2002– Coeficiente de Gini	0,60	0,54
Ingreso per capita del hogar promedio	304 Bs./mes	410 Bs./mes
Años de Educación	7,23	7,86

Fuente.- INE

Con respecto a la población indígena se puede evidenciar que existen importantes diferencias. Cerca del 65% de la población de los departamentos no autónomos puede ser considerada como indígena. En cambio, en los departamentos autónomos solamente el 20% de la población puede ser considerada como indígena.

En resumen, existe una importante concentración de habitantes en los departamentos no autónomos y gran parte de esta población tiende a pertenecer a algún grupo étnico.

Pobreza

Según las estadísticas del Censo 2001 y la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se estimó que, cerca del 65% de la población en

la región no autónoma (RNA) no logra cubrir sus necesidades básicas. En cambio, en la región autónoma (RA) cerca del 45% de su población logra cubrir sus necesidades básicas.

En términos de extrema pobreza, más del 30% de la población en la RNA vive en la indigencia y marginalidad. En cambio, en la RA solamente cerca del 12% de la población vive en estas condiciones. Es decir, existe una concentración importante de población pobre en los departamentos no autónomos.

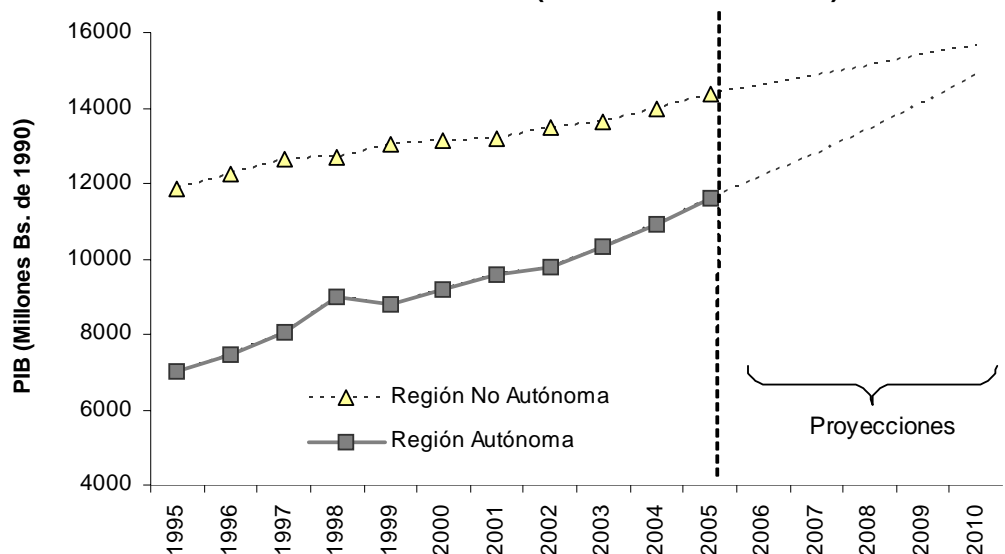
En términos de desigualdad del ingreso, según índice de Gini calculado con los datos proporcionados por las encuestas MECOVI 2002, la región autónoma tiene menor desigualdad del ingreso que la región no autónoma. Además, el nivel de ingreso per capita de la región autónoma tiende a ser mayor que la región no autónoma.

Resumiendo, los departamentos autónomos presentan mejores niveles de ingreso, menor pobreza y menor desigualdad.

Educación

Según las encuestas MECOVI 2002, los años promedio de educación que tiene una persona radicada en la RNA alcanzan los 7.23 años y, en la RA una persona tiende a ser levemente

Gráfico N° 1: Producto Interno Bruto (Millones de Bs. 1990)



Fuente.- INE www.ine.gov.bo

Políticas Públicas para la Libertad

más educada ya que cuenta con 7.86 años de estudio. Con respecto a la cobertura neta de la población escolar, según las estadísticas del Ministerio de Educación¹ se tiene que, en la RNA, la cobertura neta en el año 2006 para el nivel inicial alcanzó el 39%, para el nivel primario el 93% y para el nivel secundario el 60%. En la RA, la cobertura neta en el mismo año, para el nivel inicial, primario y secundario alcanzó el 41%, 92% y 56% respectivamente. Finalmente, en términos globales, ambas regiones muestran que el 76% de sus poblaciones en edad de estudiar logran asistir a un centro educativo. Es decir, parece que las dotaciones de capital humano, expresadas en cantidad de educación, las dos regiones tienden a no ser considerablemente diferentes.

Sin embargo, en términos de calidad de educación, según los exámenes estandarizados realizados por el Sistema de Medición de la Calidad Educativa², los alumnos de la RA muestran mejor desempeño académico que los alumnos de la RNA. Por ejemplo, en lenguaje los alumnos de los departamentos autónomos lograron obtener un promedio de 54,4 sobre 100 puntos y, los alumnos de los departamentos no autónomos presentan un promedio de 52,6 sobre 100 puntos. En matemáticas estos resultados tienden a ser análogos. Es decir, bajo los parámetros de la medición del desempeño académico, los alumnos de los departamentos autónomos podrían estar recibiendo una mejor calidad educativa.

Economía

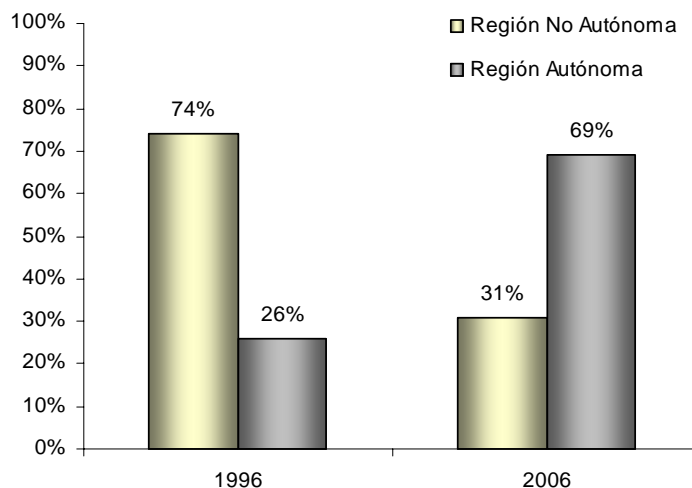
En 1988, los departamentos no autónomos producían cerca del 65% del PIB en Bolivia, y los departamentos autónomos producían el restante 35%. En el año 2005, los departamentos no autónomos redujeron su producción relativa hasta alcanzar el 55% del PIB boliviano, y los departamentos autónomos incrementaron su producción relativa hasta alcanzar el 45% del PIB total. Es decir, la tasa de crecimiento de los departamentos de la RA fue mayor que la de los departamentos de la RNA. Esto permitió incrementar la mayor participación relativa en el producto nacional por parte de los

departamentos autónomos. Como se puede apreciar en el gráfico N° 1, si las actuales tasas de crecimiento permanecen constantes, en los próximos seis años, el PIB de ambas regiones podría ser el mismo.

Los departamentos que lideran la producción en la región no autónoma son: La Paz, en primer lugar, con el 43% de la producción regional y, Cochabamba con el 31% de la producción regional. En el caso de La Paz, los rubros de mayor importancia son: Servicios financieros (18%), manufactura (17%), servicios públicos (13%). En el caso de Cochabamba los rubros más importantes son: Manufacturas (23%), transporte y almacenamiento (16%) y, Agricultura (12%).

Por su parte, en la región autónoma, los departamentos que lideran la producción son Santa Cruz y Tarija con 67% y 23% de la producción regional respectivamente. Los rubros más importantes de Santa Cruz son: Agroindustria (23%), manufactura (21%) y establecimientos financieros (12%). Los rubros más importantes en Tarija son: Gas Natural (52%), agricultura (9%) y, transporte y almacenamiento (8%).

Gráfico N° 2: Recaudación Fiscal por Impuestos Nacionales



Fuente.- Impuestos Nacionales www.impuestos.gov.bo

En resumen, las tasas de crecimiento económico de los departamentos autónomos fue sosteniblemente mayor que la de los departamentos no autónomos, esto les permitió

Políticas Públicas para la Libertad

incrementar su participación relativa en la producción nacional. Sin embargo, ambas regiones tienen un problema bastante similar, las dos regiones presentan una importante concentración de su producción en pocos departamentos, más del 75% de la producción regional se encuentra explicada por la producción de dos departamentos. Es decir, cada región presenta restricciones en la diversificación geográfica de su producción, y por lo tanto, el desarrollo tiende a no ser homogéneo. Es por este motivo que ambas regiones requieren de políticas que les permita diversificar su producción y potenciar las áreas que presentan menor desarrollo.

Recaudación fiscal

Según las estadísticas de Impuestos Nacionales, en el año 1996, la región no autónoma (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Sucre) recaudó cerca del 74% del total de la recaudación fiscal en Bolivia. En el año 2004, esta recaudación se redujo hasta alcanzar el 48%. Y, en el año 2006, la recaudación fiscal relativa de la región continuó decayendo hasta alcanzar el 31% de la recaudación fiscal nacional.

Por su parte, la región autónoma (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) en 1996, solamente logró recaudar cerca del 26% del total de la recaudación fiscal nacional. Sin embargo, en el año 2004, la misma se incrementó hasta alcanzar el 52% del total de la recaudación fiscal general. Y, en el año 2006, esta recaudación se incrementó hasta alcanzar el 69% de la recaudación tributaria. El incremento de la participación de los departamentos autónomos en la recaudación fiscal se encuentra explicada en gran medida por el incremento de los impuestos en el sector hidrocarburos, concretamente por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) el cuál representó en el 2006 cerca del 46% de las recaudaciones regionales.

En breve, en los últimos años la importancia de la recaudación fiscal de los departamentos autónomos tendió a incrementarse, esto debido principalmente al incremento en los impuestos del sector hidrocarburos.

Coparticipación Tributaria e IDH

Las transferencias más importantes del Gobierno Central a favor de las regiones seguramente son aquellas que suman los recursos de la coparticipación tributaria, y recientemente el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). La coparticipación

tributaria puede ser definida como:

“Para un bien público – cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos que para el gobierno central - será siempre más eficiente que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central”.

“La forma de participación y distribución en las recaudaciones de los impuestos provenientes de la Renta Interna y Renta Aduanera: 75% para el Gobierno Central, 10% municipalidades, 5% universidades y 10% para los departamentos”⁴. Y, el IDH como un impuesto a la producción bruta de los hidrocarburos. Estas transferencias pueden ser analizadas desde la óptica regional como se puede apreciar en el cuadro N° 2, cerca del 60% de estos recursos es destinado a la región no autónoma (La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca) y el restante

40%, es destinado a la región autónoma (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni). Es decir, los departamentos no autónomos son aquellos que reciben mayores transferencias del gobierno central.

Cuadro N° 2: Coparticipación Tributaria 2006

	Región No Autónoma	Región Autónoma
Coparticipación Tributaria	1,508,733	786,671
Participación Popular		
Coparticipación Universitaria	377,182	196,668
HIPIC	209,425	93,615
IDH Total	1,925,753	1,593,997
IDH Prefectura	977,451	837,592
IDH Municipios	765,618	605,112
IDH Universidades	182,684	151,293
TOTAL COPARTICIPACIÓN	4,021,094	2,670,953
	60%	40%

Fuente.- UDAPE - Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005³,

Resumen del Diagnóstico

Los departamentos no autónomos acogen a más de dos terceras partes de la población nacional pero gran parte de esta población es pobre (65%). Las tasas de crecimiento económico que ha tenido esta región fueron bajas, además que la participación en las recaudaciones fiscales nacionales tendieron a disminuir. Por otro lado, los departamentos autónomos solamente acogen a un tercio de la población nacional, sus tasas de crecimiento económico fueron mayores que los otros departamentos y se incrementó la participación en las recaudaciones fiscales (impulsadas principalmente por los impuestos en el sector hidrocarburos). Sin embargo, la pobreza en estos departamentos no es un problema menor, ya que afecta a más del 45% de sus habitantes. Bajo este panorama surgen las preguntas: ¿Cómo redistribuir los recursos y las competencias de una forma eficiente y equitativa? ¿Qué competencias y recursos deberían encargarse a las jurisdicciones departamentales para lograr un mayor bienestar de la población?

2. Principios a considerar en las autonomías: Análisis desde la óptica económica.

La nueva estructura política-administrativa del país ciertamente requerirá modificaciones en la asignación de los recursos públicos y las competencias de los gobiernos departamentales autónomos, no autónomos y el gobierno central. Por este motivo, es importante analizar los principios económicos envueltos en la descentralización pública, para este caso concreto, los principios económicos envueltos en la descentralización de las finanzas públicas. Esto podría permitirnos sugerir algunos lineamientos básicos que sean convenientes para el desarrollo nacional y regional.

La definición de la descentralización, según el profesor José Yañez de la Universidad Católica de Chile, viene dada por: “La descentralización consiste en que el gobierno central entrega a las unidades más pequeñas autonomía en la toma de decisiones acerca de

materias delimitadas por la misma autoridad central. Esto se hace con el propósito de conseguir en mejor forma ciertos objetivos económicos, políticos y sociales.^{5”} Dentro de este marco, existen un aspecto sumamente importante, el cual consiste en establecer cuáles son las materias o funciones que se deben descentralizar y hasta qué grado. Sobre este punto existen diferentes enfoques analíticos: Político, social, económico, etc. Sin embargo, el presente estudio trata este asunto solamente desde un punto de vista económico.

La teoría económica demanda la participación del gobierno en la economía cuando el mercado presenta fallas en la asignación de los recursos, la distribución del ingreso y la estabilización de la actividad económica. Bajo ese marco, es conveniente estudiar cada una de estas tres funciones para determinar la posibilidad de descentralización en las mismas.

1. Distribución. Según la teoría económica la redistribución de los recursos públicos debería permanecer como competencia del gobierno central ya que, si se delegara esta función a los gobiernos departamentales podrían surgir efectos colaterales adversos en la asignación de los recursos. Uno de ellos podría ser la migración forzada, por ejemplo, si un departamento ofrece transferencias más altas que otro, promovería a que las personas de los otros departamentos se trasladen a esa región, esta migración no estaría influenciada por una mayor valoración del trabajo realizado (consiguiente ganancia en productividad) sino que, estaría motivada por los falsos incentivos de las transferencias “generosas”. **2. Estabilidad.** La política macroeconómica debería permanecer a cargo de la autoridad central. Esto porque existe una ganancia, a través de las economías de escala, que permite provisión de estabilidad macroeconómica de forma más eficiente, menos costosa y más efectiva.

3. Asignación. Según los avances de la ciencia económica y la evidencia empírica, los gobiernos menores son más eficientes en la asignación de los recursos que el gobierno central. “En la medida que los individuos difieren en sus preferencias por los niveles que

Políticas Públicas para la Libertad

sean proveídos de los bienes públicos, los gobiernos menores tiene la capacidad para diversificar los niveles de las cantidades de bienes públicos de acuerdo con las preferencias regionales y mejorar la asignación de recursos en el sector público⁶ este fue el teorema central postulado por Wallace Oates quién sostenía que: “Para un bien público – cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos que para el gobierno central - será siempre más eficiente que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central”⁷.

Tomando en cuenta los puntos expuestos anteriormente, cabría preguntarse: Concretamente, ¿Cuáles son las potenciales competencias en la asignación de recursos que podría encargarse a los gobiernos departamentales? La teoría económica sugiere que la asignación de los recursos debería estar reducida a la provisión de todos los bienes públicos regionales en el sentido que todos aquellos quienes los consumen tienen la misma cantidad, pero cuyos beneficios son limitados a un área geográfica más pequeña que el país completo. Los ejemplos, de bienes y servicios públicos regionales podrían ser los caminos, infraestructura regional, educación, salud, etc.

3. Recomendaciones de política pública

Principio de Subsidiariedad. Un punto sumamente importante que se debería tomar en cuenta en el análisis de esta temática, es la necesidad de prevenir que la descentralización o autonomía se convierta en una tiranía del gobierno autónomo. Es decir, es necesario prevenir que el gobierno local se convierta en un pequeño “feudo” que a su vez impida la libre iniciativa. Por ejemplo, fácilmente las autoridades locales, motivadas por el discurso populista y el canto de las sirenas, podrían emprender campañas para formar empresas públicas departamentales, supuestamente

para promover el desarrollo económico de su región y aprender de las lecciones de las empresas públicas nacionales. Esto sin duda podría afectar la libre iniciativa de las regiones y distorsionar la motivación al trabajo de los ciudadanos. Otro riesgo importante es que, se traten de imponer planes de desarrollo departamentales homogéneos desde el gobierno autónomo, olvidando las características particulares y heterogéneas de los municipios. Un tercer riesgo es que, se podría motivar a que los gobiernos departamentales implementen otras medidas que incrementen la burocracia pública. Por ejemplo, incrementar los requisitos para el funcionamiento de empresas emitiendo licencias departamentales, etc.

Para evitar estas barreras que podrían coartar la libre iniciativa es conveniente promover “el principio de subsidiariedad”, el cual “establece que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de su autonomía y, en consecuencia, del pleno ejercicio de sus competencias, sino que, por el contrario, su función, en tanto que estructura de orden superior, debe consistir en sostenerle, ayudarlo a conseguir sus objetivos y coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a todos”.⁸

Distribución. Como se pudo apreciar en el diagnóstico económico, la región autónoma es la que brinda mayor recaudación fiscal y la que tiene menor coparticipación tributaria. Esto en un principio podría sugerir una mayor redistribución a favor de las regiones autónomas. Pero, si recordamos que casi dos tercios de la población viven en los departamentos no autónomos y más del 60% de esta población vive en condiciones de pobreza se tiene la intuición de que la redistribución entre regiones no debería sufrir grandes cambios.

Sin embargo, sí deberían existir cambios importantes en la redistribución de los recursos dentro de las regiones, recordemos que según

Políticas Públicas para la Libertad

varios estudios⁹ la distribución pública tiende a beneficiar más a los quintiles más ricos. Esta nueva distribución, por ejemplo, podría modificar la Ley de Participación Popular, cambiando el criterio de distribución, desde el actual criterio que toma en cuenta al número de habitantes de una región hasta uno perfeccionado, focalizando los recursos en función al grado de pobreza de los habitantes de las regiones. Esto permitiría ayudar más a los más necesitados y promover una asignación más eficiente y equitativa de los recursos públicos.

Asignación. Se podría mejorar la asignación de los recursos delegando a los gobiernos departamentales mayores competencias en las áreas de salud y educación, concretamente, la administración de los recursos humanos, que actualmente son administrados y planificados por el gobierno central. Incluso estos temas podrían ser delegados directamente a los municipios autónomos para así poder lograr una mejor coordinación en los proyectos de infraestructura, recursos humanos, etc.

¹ www.minedu.gov.bo

² SIMECAL 1999

³ www.udape.gov.bo

⁴ www.ine.gov.bo

⁵ Yañez, José. 1999. *Principios a Considerar en la Descentralización de las Finanzas Publicas*. Estudios Públicos, CEP-Chile.

⁶ Id.

⁷ Wallace, Oates. 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

⁸ <http://democraciaparticipativa.net>

⁹ Populi 2007. *GLP, Diesel Oil, Contrabando y Subsidios: ¿Qué Debemos Hacer?* Asunto Público 37.

<http://www.populi.org.bo/Publicos.html>