

FICCION PLANIFICADORA Y DEPENDENCIA FISCAL EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DE BENI Y PANDO (2010-2025)

Romer Guzman Bello Bernal ¹

1. Carrera de Economía, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia
romergbb@gmail.com | ORCID: 0009-0009-7483-7667

RESUMEN

El modelo de autonomías y descentralización fiscal en Bolivia parte de la premisa de una capacidad progresiva de autofinanciamiento por parte de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA), bajo el supuesto de que el fortalecimiento institucional derivaría en mayores niveles de recaudación propia. No obstante, la evidencia empírica muestra que en los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) de Beni y Pando persiste una dependencia estructural casi absoluta de las transferencias del nivel central del Estado (NCE), lo que pone en cuestión la viabilidad del modelo en contextos de baja densidad económica y limitada base tributaria. En este marco, la investigación examina si la reducida recaudación local responde a una “pereza fiscal” —asociada a distorsiones en la conducta institucional debido al sistema de transferencias— o a una “incapacidad estructural” vinculada a restricciones productivas y territoriales, y cómo esta dicotomía distorsiona el ciclo presupuestario en el período 2010 – 2025.

Metodológicamente, se recurre a un análisis longitudinal comparativo complementado con un modelo econométrico de datos de panel con efectos fijos, incorporando además variables de contexto como el nivel de recaudación tributaria en ambos departamentos y la volatilidad de los ingresos fiscales. El estudio contrasta los cuatro momentos contables del gasto público —aprobado, modificado, devengado y pagado— evidenciando que la brecha sistemática entre el presupuesto aprobado y el modificado configura una “ficción planificadora”, con desviaciones que superan el 50%, debilitando la credibilidad del instrumento presupuestario

como herramienta de planificación. Asimismo, la divergencia persistente entre el gasto devengado y el pagado revela una crisis de liquidez, asociada tanto a retrasos en los flujos de transferencias como a limitaciones en la gestión financiera subnacional.

En consecuencia, se concluye que el diseño normativo vigente, lejos de promover la autonomía fiscal, introduce rigideces institucionales que restringen la capacidad de maniobra de las ETA, obligándolas a priorizar la sostenibilidad del gasto corriente —gastos obligatorios establecidos en las directrices de formulación presupuestaria emitida por el Órgano Rector de las Finanzas Públicas— en detrimento de la inversión pública. Este hallazgo sugiere la necesidad de repensar el esquema de incentivos fiscales, avanzar hacia un nuevo pacto fiscal que reconozca las heterogeneidades territoriales y fortalecer las capacidades de gestión y generación de ingresos propios en los niveles subnacionales.

Palabras clave: Deuda flotante, Gasto presupuestario, Gasto público, Autonomías, Descentralización, Ley SAFCO.

1. INTRODUCCIÓN

El diseño autonómico boliviano, sustentado y aterrizado en la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez” y operativizado a través de la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales – SAFCO y sus Sistemas, se construye sobre la premisa normativa de que todas las ETA pueden transitar gradualmente hacia la sostenibilidad financiera, apoyadas en el fortalecimiento institucional y en la generación de ingresos propios. Sin embargo, en la Amazonía boliviana —particularmente en Beni y Pando— este supuesto enfrenta serias limitaciones estructurales, derivadas de economías con baja densidad productiva, alta informalidad y una base tributaria formal extremadamente reducida.

Las principales fuentes de financiamiento de ambas Gobernaciones provienen de las regalías hidrocarburíferas y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, es decir, de transferencias realizadas por el nivel central del Estado

En este contexto, la presente investigación busca profundizar en la comprensión de las limitaciones reales de la descentralización fiscal en regiones con baja densidad económica, aportando evidencia empírica sobre la brecha entre el diseño normativo y la realidad operativa territorial.

La literatura sobre descentralización fiscal ha señalado que la sostenibilidad subnacional depende tanto de incentivos institucionales como de la estructura productiva territorial (Oates, 1972; Weingast, 2009). En contextos de baja densidad económica, diversos estudios advierten que la dependencia de transferencias no responde necesariamente a fallas de gestión, sino a restricciones estructurales persistentes (Brosio & Jiménez, 2012).

Por lo expuesto, el objetivo principal de este trabajo consiste en examinar si la reducida recaudación local en los GAD de Beni y Pando responde a una “pereza fiscal” asociada a los incentivos del sistema de transferencias o a una “incapacidad estructural” vinculada a restricciones productivas, determinando cómo esta dicotomía distorsiona el ciclo del gasto público en el periodo 2010-2025.

Consecuentemente, la hipótesis que se pretende probar sostiene que la baja generación de recursos propios en estas dos Gobernaciones está determinada primordialmente por restricciones estructurales de la base productiva y la configuración del territorio, más que por una decisión de pereza fiscal; esta condición invalida los supuestos de autofinanciamiento del modelo autonómico vigente, derivando en una ficción planificadora y en una inviabilidad fiscal.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

En el presente estudio, se empleó un enfoque cuantitativo de alcance explicativo y diseño longitudinal, orientado a identificar relaciones causales y patrones persistentes en el tiempo. La unidad de análisis está conformada por los GAD de Beni y Pando durante el periodo 2010 – 2025, considerando la evolución de sus finanzas públicas en un contexto de alta dependencia de transferencias del NCE. La base de datos se construyó a partir de series de tiempo de ejecución presupuestaria de recursos y gastos, armonizadas metodológicamente para garantizar comparabilidad intertemporal, y depuradas para controlar posibles inconsistencias contables o cambios normativos.

1. **Variables:** Se construyeron tres indicadores clave:

- a. **Esfuerzo Fiscal Relativo (EFR):** Medido como el ratio entre los recursos específicos generados por cada GAD y la recaudación tributaria departamental del Servicio de Impuestos Nacionales, como proxy de la capacidad efectiva de generación de ingresos propios en relación con el contexto fiscal Departamental.
- b. **Brecha de Planificación (BP):** Calculada como la desviación porcentual entre el presupuesto aprobado y el presupuesto modificado, permitiendo capturar el grado de consistencia (o discrecionalidad) en la programación presupuestaria.
- c. **Deuda Flotante (DF):** Definida como la diferencia entre el gasto devengado y el gasto pagado, utilizada como indicador directo de estrés de liquidez y acumulación de obligaciones no honradas en el corto plazo.

Adicionalmente, se incorporaron variables de control como el nivel de transferencias intergubernamentales, la composición del gasto (corriente vs. inversión) y la volatilidad de los ingresos, con el fin de aislar efectos estructurales de factores coyunturales.

2. **Modelo Econométrico:** Se aplicó un modelo de regresión de datos de panel con efectos fijos, lo que permitió controlar la heterogeneidad no observable específica de cada departamento y capturar dinámicas intra-unidad a lo largo del tiempo. Este enfoque se complementó con pruebas de robustez —incluyendo estimaciones con errores estándar robustos y control de autocorrelación y heterocedasticidad— para garantizar la consistencia de los resultados. El modelo se orientó a estimar los determinantes del estrés

de liquidez (DF) y de la ineficiencia operativa, evaluando particularmente el rol del esfuerzo fiscal, la calidad de la planificación presupuestaria y la dependencia de transferencias en la generación de desequilibrios financieros subnacionales.

3. RESULTADOS

3.1 Análisis de la Deuda Flotante

El modelo de datos de panel evidencia que ninguna de las variables consideradas resulta estadísticamente significativa al nivel del 5%, lo que indica una limitada capacidad explicativa sobre la dinámica de la deuda flotante en los GAD de Beni y Pando. Si bien el Esfuerzo Fiscal Relativo (EFR) presenta un coeficiente negativo (-25.3), sugiriendo que un mayor esfuerzo recaudatorio podría contribuir a reducir el estrés de liquidez, este efecto no es robusto estadísticamente, por lo que su impacto real es marginal.

En esa línea, ni las transferencias del nivel central ni la brecha de planificación muestran incidencia significativa, lo que refuerza la idea de que las tensiones de liquidez no responden principalmente a factores de gestión o decisiones coyunturales. En consecuencia, los resultados respaldan la hipótesis de la “Incapacidad Estructural”: incluso con mejoras en la recaudación o en la programación presupuestaria, las limitaciones de la base económica impiden corregir los desequilibrios financieros, evidenciando problemas más profundos en el diseño del modelo autonómico.

Cuadro 1. Estrés de liquidez (Deuda Flotante – DF)

Fixed-effects (within) regression			Number of obs = 32			
Group variable: ID_Depto			Number of groups = 2			
R-squared:			Obs per group:			
Within = 0.0682			min = 16			
Between = 1.0000			avg = 16.0			
Overall = 0.1603			max = 16			
			F(3,27) = 0.66			
corr(u_i, Xb) = 0.5619			Prob > F = 0.5847			
	DF	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]
Transf_Nivel_Central		.0031673	.0128719	0.25	0.807	-.0232437 .0295782
EFR		-25.3001	20.61264	-1.23	0.230	-67.59374 16.99355
BP		4.03943	5.151859	0.78	0.440	-6.531311 14.61017
_cons		4.803906	3.854428	1.25	0.223	-3.104728 12.71254
sigma_u		1.959036				
sigma_e		7.2859591				
rho		.06742126	(fraction of variance due to u_i)			
F test that all u_i=0:			F(1, 27) = 0.62		Prob > F = 0.4375	

Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a las transferencias del nivel central del Estado y la ejecución presupuestaria subnacional.

Adicionalmente, el Gráfico 1 muestra la evolución de la deuda flotante —entendida como la diferencia entre gasto devengado y pagado— en los GAD de Beni y Pando entre 2010 y 2025, evidenciando dinámicas distintas pero convergentes hacia problemas estructurales de liquidez.

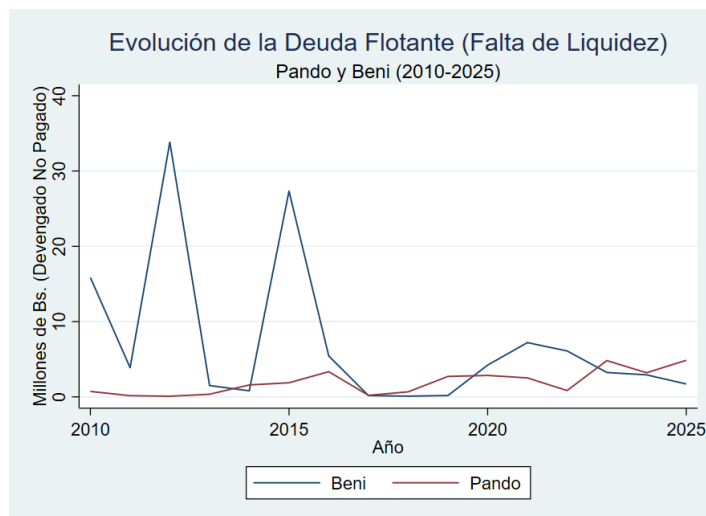
En el caso de Beni, se observan picos elevados de deuda flotante en los primeros años (especialmente 2012 y 2015), lo que refleja episodios “críticos” de falta de liquidez, donde se comprometen gastos que no pueden ser efectivamente pagados. Posteriormente, la deuda cae drásticamente e incluso se mantiene cercana a cero entre 2017 y 2019, lo que podría interpretarse como un ajuste forzado del gasto o una contracción de la actividad presupuestaria. Sin embargo, a partir de 2020 reaparece una tendencia moderada al alza, sugiriendo que los problemas de liquidez no desaparecen, sino que se contienen temporalmente.

En Pando, la deuda flotante es más baja y estable en términos relativos, pero muestra una tendencia creciente en los últimos años, particularmente desde 2021. Esto indica un deterioro progresivo en la capacidad de pago, aunque menos volátil que en Beni.

En conjunto, el gráfico sugiere que la deuda flotante no es un fenómeno aislado, sino un síntoma de estrés financiero estructural. En Beni se manifiesta de forma más volátil (crisis agudas seguidas de ajustes), mientras que en Pando aparece de manera más gradual. En ambos casos, refleja limitaciones persistentes de liquidez, asociadas a la dependencia de transferencias y a la incapacidad de sostener un flujo estable de ingresos propios, lo que termina afectando la ejecución efectiva del gasto público.

Gráfico 1

Evolución de la Deuda Flotante



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

3.2 Análisis de la Ineficiencia Operativa

El análisis del modelo muestra que la Brecha de Planificación (BP) presenta un valor-p de 0.078, lo que la hace estadísticamente significativa al 10%, evidenciando una relación relevante —aunque moderada— con la ineficiencia operativa en los Gobiernos Autónomos Departamentales de Pando y Beni. El coeficiente positivo (58,9) confirma empíricamente que la distorsión entre el presupuesto aprobado y el modificado —la denominada “ficción planificadora”— tiene un costo directo en la gestión pública.

En términos concretos, por cada incremento en esta brecha, la ineficiencia aumenta significativamente, traduciéndose en menores niveles de ejecución efectiva; es decir, recursos que no logran transformarse en bienes o servicios públicos. Esto sugiere que la sobreprogramación o la constante reformulación presupuestaria no solo debilita la credibilidad del proceso de planificación, sino que también genera cuellos de botella administrativos, retrasos en la ejecución y una pérdida de capacidad operativa.

Si bien las transferencias del NCE no resultan estadísticamente significativas, el peso explicativo de la BP pone en evidencia que las rigideces del marco normativo y la presión por ajustar el presupuesto a lineamientos centralizados terminan induciendo comportamientos ineficientes a nivel subnacional. En este sentido, más que un problema estrictamente técnico, la ineficiencia

observada responde a una lógica institucional que obliga a planificar en condiciones poco realistas, afectando directamente la calidad del gasto público.

Cuadro 2

Ineficiencia Operativa

Fixed-effects (within) regression		Number of obs = 32	
Group variable: ID_Depto		Number of groups = 2	
R-squared:		Obs per group:	
Within = 0.2885		min = 16	
Between = 1.0000		avg = 16.0	
Overall = 0.2569		max = 16	
corr(u_i, Xb) = -0.2323		F(2,28) = 5.68	
		Prob > F = 0.0085	

Ineficiencia	Coefficient	Std. err.	t	P> t	[95% conf. interval]	
Transf_Nivel_Central	.1283057	.0848615	1.51	0.142	-.0455251	.3021365
BP	58.92903	32.23071	1.83	0.078	-7.092596	124.9507
_cons	6.25457	22.89734	0.27	0.787	-40.64851	53.15764
sigma_u	14.381343					
sigma_e	48.035972					
rho	.08225942	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u i=0: F(1, 28) = 1.02	Prob > F = 0.3218
--	-------------------

Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a las transferencias del nivel central del Estado y la ejecución presupuestaria subnacional.

3.3 Análisis de la Ficción Planificadora

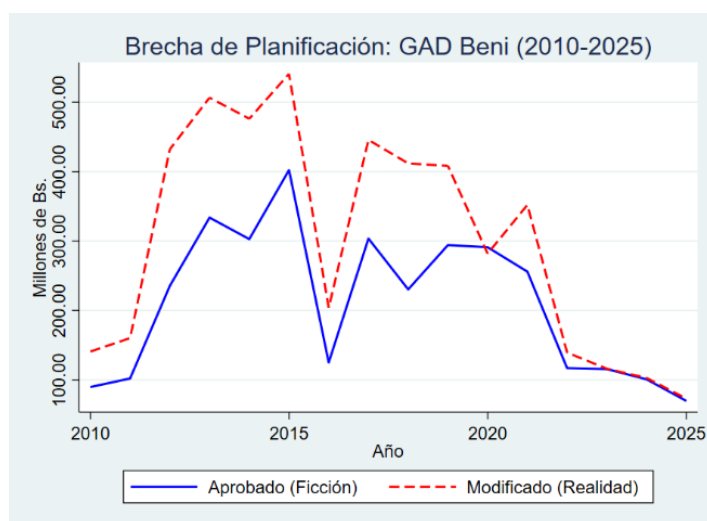
Los Gráficos 2 y 3 evidencian de manera clara la presencia de una “ficción planificadora” entre 2010 y 2025, mostrando una brecha persistente entre el presupuesto aprobado y el modificado, lo que refleja una desconexión entre la planificación inicial y la realidad fiscal.

En el caso de Beni, la brecha es especialmente alta entre 2012 y 2015, lo que sugiere una sobreestimación inicial del presupuesto que luego debe ser ajustada significativamente. A partir de 2016, se observa una reducción de esta brecha, aunque más asociada a restricciones fiscales y menor disponibilidad de recursos que a una mejora en la calidad de la planificación.

Hacia los últimos años, la convergencia entre ambas líneas refleja un escenario de menor margen de maniobra presupuestaria.

Gráfico 2

Brecha de Planificación – GAD Beni



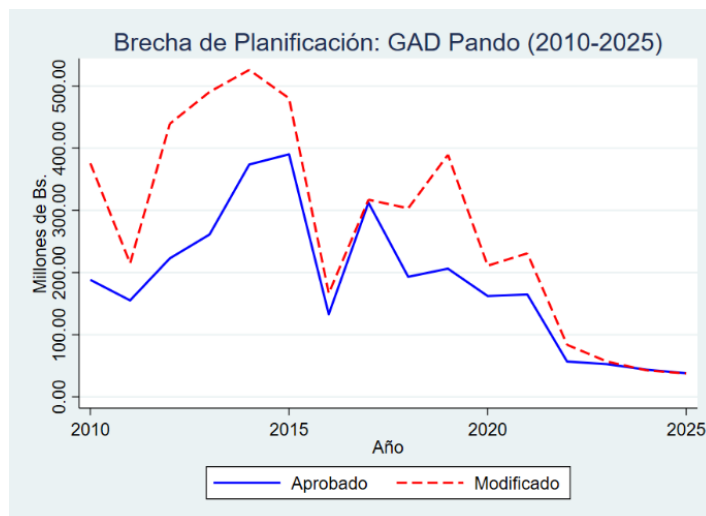
Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

Por su parte, en Pando el comportamiento es similar pero más inestable, con brechas aún más pronunciadas en el periodo 2011–2015, evidenciando que las modificaciones presupuestarias son profundas y estructurales.

Posteriormente, también se registra una caída y convergencia, que responde principalmente a la contracción fiscal más que a un proceso de planificación más eficiente.

Gráfico 3

Brecha de Planificación – GAD Pando



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

En conjunto, ambos casos muestran que el presupuesto aprobado pierde su función como herramienta real de planificación, convirtiéndose en una referencia que es corregida durante la ejecución. Esto afecta la previsibilidad, genera ineficiencias y refuerza la idea de que el problema radica en limitaciones estructurales del modelo, más que en aspectos meramente administrativos.

3.4 Espejismo Autonómico

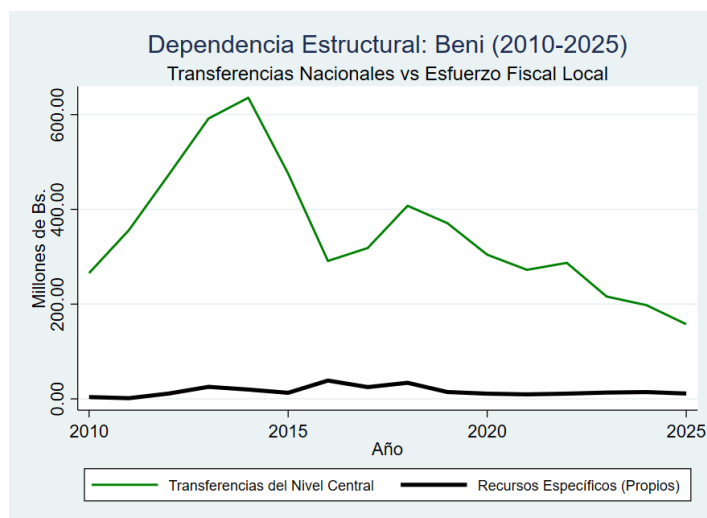
Los Gráficos 4 y 5 reflejan con claridad el fenómeno del “espejismo autonómico”, evidenciando que la autonomía fiscal es más formal que real debido a una dependencia estructural del NCE.

En ambos casos, las transferencias nacionales (línea verde) dominan ampliamente la estructura de ingresos durante todo el periodo 2010–2025, superando por amplio margen a los recursos propios (línea negra). Esta brecha persistente muestra que los gobiernos departamentales no cuentan con una base fiscal suficiente para sostenerse por sí mismos, lo que limita su capacidad de decisión efectiva.

En Beni, la dependencia es más marcada en términos absolutos, con picos altos de transferencias hasta 2014–2015 y una caída posterior. Sin embargo, esta reducción no viene acompañada de un aumento del esfuerzo fiscal local, sino de una contracción general del espacio fiscal.

Gráfico 4

Dependencia Fiscal – GAD Beni

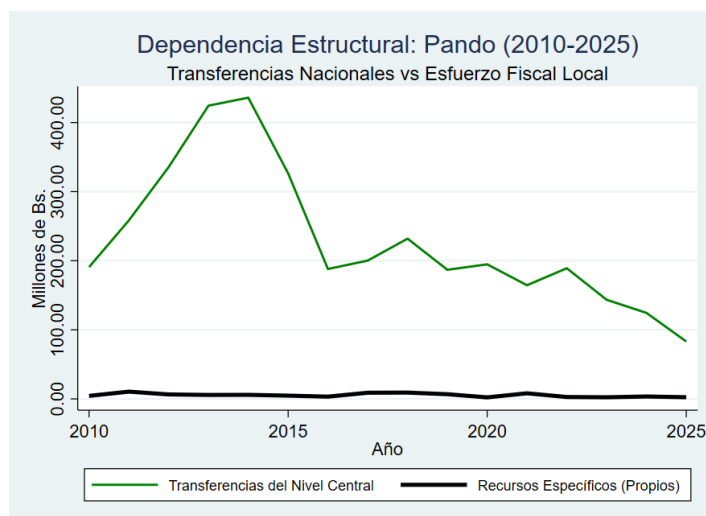


Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a las transferencias del nivel central del Estado y la ejecución presupuestaria subnacional.

En Pando, aunque los montos son menores, el patrón es aún más rígido: los ingresos propios se mantienen prácticamente estancados en todo el periodo, sin capacidad de reacción ante la caída de transferencias.

Gráfico 5

Dependencia Fiscal – GAD Pando



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a las transferencias del nivel central del Estado y la ejecución presupuestaria subnacional.

En conjunto, ambos gráficos demuestran que, cuando disminuyen los recursos de transferencias del NCE, no emerge una autonomía real, sino una vulnerabilidad fiscal. Esto confirma que el problema no radica únicamente en la gestión, sino en una limitación estructural: sin una base económica sólida, la descentralización no logra traducirse en verdadera autonomía, sino en una dependencia persistente que condiciona el funcionamiento de los GAD de Beni y Pando.

4. DISCUSIÓN

Los hallazgos permiten una discusión crítica sobre el modelo institucional boliviano, mismo que se clasifica en tres partes:

4.1 La Ficción Planificadora y el Mimetismo Isomórfico (Pritchett)

Como se evidencia en la dispersión de datos del Gráfico 6, el análisis de la Brecha de Planificación (representada en el eje horizontal) revela una distorsión sistemática en la formulación presupuestaria. La amplia dispersión de los puntos hacia la derecha del origen, donde destacan observaciones como la desviación del 51.8% de Beni en el año de auge (2013), valida empíricamente la teoría del mimetismo isomórfico de Pritchett y Andrews (2010).

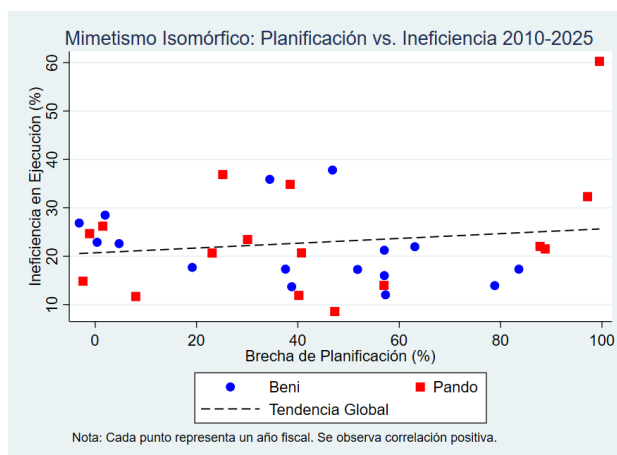
En Bolivia, el ciclo presupuestario obliga a las Gobernaciones a presentar un Plan Operativo Anual (POA) y presupuesto equilibrado "en el papel" para cumplir con los plazos y formatos del NCE y la Ley SAFCO y sus Sistemas, ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pero carecen de la funcionalidad real.

Adicionalmente, la gráfica ilustra de manera contundente que el presupuesto "Aprobado" en Beni y Pando no es una hoja de ruta estratégica, sino un acto administrativo. Se "imita" una planificación y presupuestación eficiente para evitar inmovilizaciones de cuentas fiscales, pero la gestión real se decide mes a mes mediante modificaciones presupuestarias reactivas a las transferencias del nivel central.

Esta "ficción planificadora" genera una ineficiencia operativa significativa. Como lo constata la línea punteada de *Tendencia Global* de pendiente positiva en el gráfico, a medida que la Gobernación se aleja de su planificación inicial (aumenta el eje X), se incrementa directamente el porcentaje de inejecución presupuestaria (eje vertical). La administración pública se ve forzada a gestionar la urgencia en lugar de la planificación, tal como demostró el modelo de regresión con una significancia estadística al 10%.

Gráfico 6

Planificación vs. Ineficiencia



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

Los hallazgos documentados en los GAD de Beni y Pando no constituyen una anomalía aislada, sino que convergen con la evidencia empírica de otros procesos de descentralización en América Latina, particularmente en la región andina. Estudios promovidos por la CEPAL (Brosio y Jiménez, 2012) han advertido reiteradamente que los modelos de descentralización fiscal en la región se diseñaron bajo el supuesto de una homogeneidad territorial inexistente, ignorando las profundas asimetrías en la base productiva de las regiones periféricas.

Al contrastar los resultados con el caso colombiano, investigaciones sobre las finanzas territoriales evidencian que en departamentos de características geográficas y demográficas similares —como Chocó o la Amazonía Colombiana— la alta dependencia del Sistema General de Participaciones no es producto de un “esfuerzo fiscal perezoso”, sino de la ausencia de aglomeración económica (Bonet et al., 2014). Esto coincide plenamente con el diagnóstico de incapacidad estructural demostrado para el bloque amazónico boliviano.

De igual manera, la experiencia peruana ofrece un paralelismo revelador. Mientras que los gobiernos regionales con economías de enclave extractivo logran holgura mediante el canon minero, las regiones amazónicas enfrentan un estancamiento crónico en la recaudación de ingresos propios, consolidando una trampa de dependencia fiscal (Arellano-Yanguas, 2011).

Al analizar comparativamente estas experiencias, se hace evidente que la “ficción planificadora” y la distorsión del ciclo del gasto descritas en este trabajo no son fallos de gestión exclusivos de los Gobiernos Subnacionales en Bolivia, sino síntomas compartidos de la rigidez de marcos normativos nacionales que imponen metas de autofinanciamiento a territorios materialmente incapaces de sostenerlas.

En cuanto a las implicaciones para la formulación de políticas públicas, los hallazgos evidencian la urgencia de replantear el diseño de las autonomías y descentralización en Bolivia hacia un modelo asimétrico que reconozca las profundas heterogeneidades territoriales. Exigir los mismos estándares de autofinanciamiento a regiones con baja densidad económica, como Beni y Pando, resulta en una asfixia operativa. Por tanto, es imperativa una revisión y flexibilización normativa de los sistemas de la Ley N° 1178 (SAFCO), particularmente en lo referido a las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones y el Sistema de Presupuesto.

En lugar de forzar a estos gobiernos a sostener una “ficción planificadora” mediante la sobreestimación de recursos propios para cuadrar presupuestos, el Estado debería rediseñar la forma de distribución de recursos o diseñar mecanismos de compensación estructural o fondos de

nivelación que aseguren la continuidad del ciclo del gasto y la ejecución de la inversión pública territorial sin penalizar la falta de una base productiva industrial.

2. Restricción Presupuestaria Blanda y Deuda Flotante (Kornai)

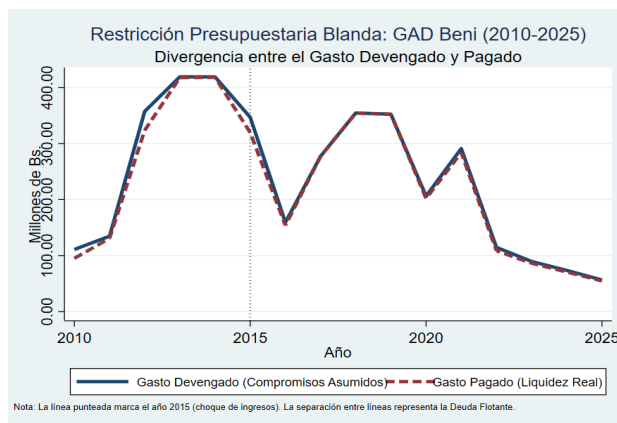
Si observamos la primera mitad de los Gráficos 7 y 8 (2010-2014), la línea azul oscura (Gasto Devengado) y la línea roja punteada (Gasto Pagado) caminan prácticamente superpuestas. Durante la bonanza, la liquidez fluía al mismo ritmo que los compromisos. Sin embargo, la línea vertical punteada en 2015 marca el fin del espejismo.

A partir de ese año, los gráficos revelan el surgimiento de una "boca" o brecha persistente: la línea azul (los compromisos que la Gobernación asume) se resiste a caer a la misma velocidad que la línea roja (el dinero real que tienen en sus cuentas fiscales). Esta divergencia visual es, matemáticamente, la Deuda Flotante.

En el caso del Beni, observamos un "riesgo moral crónico", que, tras la caída de ingresos en 2015, la entidad nunca logra cerrar completamente la brecha. La Gobernación continúa operando bajo una *restricción presupuestaria blanda*. Al carecer de una recaudación estructural propia, las autoridades optan por seguir firmando contratos y devengando gastos (línea continua superior) con la expectativa implícita de que el NCE intervendrá como prestamista de última instancia para evitar el colapso operativo.

Gráfico 7

Gasto Devengado y Pagado – GAD Beni



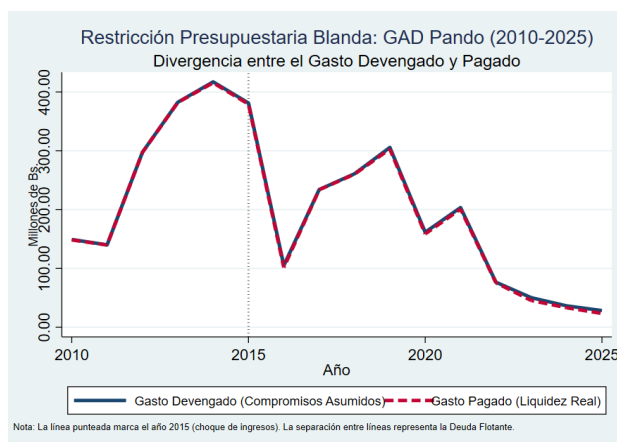
Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

En el caso de Pando se ilustra un escenario más dramático de este fenómeno, especialmente en el tramo final de la serie (2022-2025). Observamos cómo la curva de liquidez (línea punteada) sufre una asfixia severa, alejándose peligrosamente de los compromisos devengados.

Este comportamiento visual respalda el dato alarmante de 2025, donde la Deuda Flotante en Pando alcanzó el 17.1% del presupuesto devengado. La gráfica expone el severo "riesgo moral institucional": la Gobernación gasta sistemáticamente lo que no tiene. Como demostró el modelo de regresión, esta brecha es insalvable; por más que la Gobernación intente aumentar su Esfuerzo Fiscal Relativo (EFR), su impacto es insuficiente para cerrar la enorme separación que dejan las transferencias nacionales, arrastrando a los proveedores y a la economía local hacia una trampa de insolvencia técnica.

Gráfico 8

Gasto Devengado y Pagado – GAD Pando



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

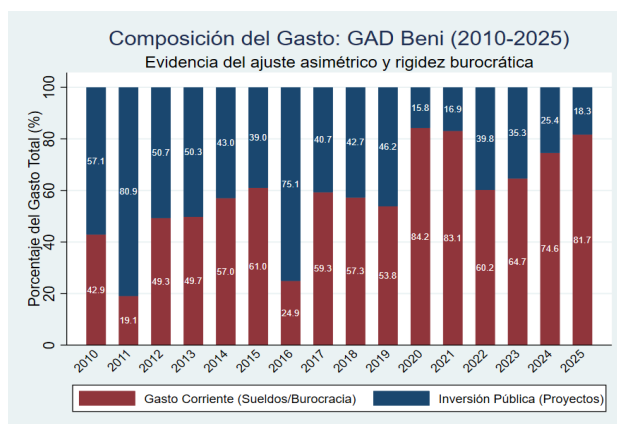
3. La Supervivencia Burocrática de Niskanen

Finalmente, la asimetría en el ajuste fiscal confirma la tesis de Niskanen sobre la burocracia. Según este enfoque, el aparato estatal prioriza la maximización de su presupuesto y la protección de sus beneficios internos. Ante la caída de los ingresos por hidrocarburos (2015-2025), el ajuste en Beni y Pando no fue proporcional.

Mientras el gasto en inversión pública fue la variable de ajuste, reduciéndose drásticamente, el gasto corriente (especialmente servicios personales) se mantuvo rígido. El Estado departamental, en lugar de ser un motor de desarrollo, se repliega hacia una función de supervivencia burocrática, donde el objetivo primordial es el gasto corriente, sacrificando casi por completo la inversión en infraestructura, desarrollo productivo y desarrollo social que su territorio demanda.

Gráfico 9

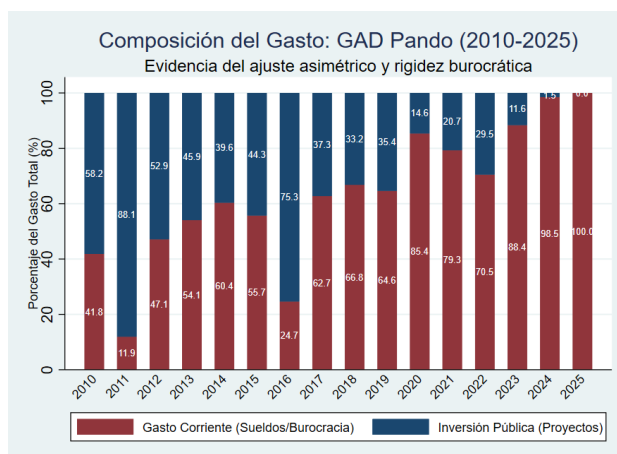
Gasto Corriente e Inversión Pública – GAD Beni



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

Gráfico 10

Gasto Corriente e Inversión Pública – GAD Pando



Fuente: Elaboración propia, en base a datos oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, correspondiente a la ejecución presupuestaria subnacional.

Finalmente, es pertinente reconocer ciertas limitaciones en el presente estudio. El análisis se circunscribió al nivel de los GAD; la restricción en el acceso a series de datos fiscales homogeneizados y con mayor nivel de desagregación limitó la posibilidad de contrastar si esta inviabilidad estructural se reproduce con la misma severidad a escala municipal en estas regiones. A partir de estos hallazgos, se abren importantes líneas para futuras investigaciones.

Por un lado, resulta necesario descender al análisis microeconómico local para mapear la geografía de la precariedad fiscal municipal. Por otro lado, metodológicamente sería de gran valor aplicar este mismo diseño de evaluación sobre la eficiencia de la inversión pública y el ciclo del gasto en departamentos con características de ingreso diametralmente opuestas —como aquellos que históricamente dependieron de rentas extractivas por hidrocarburos, el caso de Tarija, Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz—, lo que permitiría contrastar si la abundancia temporal de recursos mitiga estas fricciones presupuestarias o si, por el contrario, genera otro tipo de vulnerabilidades en la gestión pública.

5. CONCLUSIONES

1. **Validación de la incapacidad estructural frente al mito de la pereza fiscal.** La investigación demuestra que la baja recaudación en los departamentos de Pando y Beni no es un síntoma de negligencia administrativa o desinterés institucional, sino una consecuencia directa de la precariedad de sus bases productivas y su baja densidad

económica. Los resultados técnicos invalidan la narrativa de la "pereza fiscal" como explicación universal en Bolivia, probando que, en regiones con estas características, el esfuerzo fiscal encuentra un techo natural infranqueable por el diseño mismo del mercado local.

2. El colapso del supuesto de autofinanciamiento. Se concluye que el modelo de autonomía y descentralización boliviana padece de un fallo de diseño original: asume una progresión lineal hacia la autonomía financiera que es materialmente imposible para las regiones periféricas. La dependencia de las transferencias del NCE no es una fase transitoria, sino una condición permanente bajo el actual régimen tributario. Esto convierte la autonomía fiscal, tal como está prescrita en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en una aspiración retórica despojada de sustento fáctico para el bloque amazónico.
3. La institucionalización de la "ficción planificadora". Uno de los aportes centrales de este estudio es la identificación de la ficción planificadora como mecanismo de supervivencia burocrática. Los lineamientos del NCE y los sistemas de la Ley N° 1178 (SAFCO) obligan a estos gobiernos autónomos a proyectar ingresos propios inexistentes para validar sus planes de inversión. Esta distorsión técnica genera una deuda flotante crónica y una parálisis en la ejecución de proyectos, demostrando que la rigidez normativa actual es, paradójicamente, el principal obstáculo para una gestión pública eficiente y transparente.
4. Inviabilidad del modelo de gestión uniforme. La investigación aporta evidencia consistente que sugiere la inviabilidad de aplicar un modelo de gestión pública uniforme a un territorio profundamente asimétrico. La demostración técnica de la inviabilidad fiscal en Beni y Pando constituye un llamado a la innovación normativa: el país requiere de un esquema de descentralización asimétrica. Sin mecanismos ajuste normativo o de compensación que reconozcan la geografía de la precariedad, la descentralización continuará profundizando las brechas de desarrollo en lugar de cerrarlas.

6. DISCUSIÓN

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses respecto al contenido o publicación del presente documento.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2012). *Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA)*. World Development, 51, 234-244.

Arellano-Yanguas, J. (2011). *Aggravating the resource curse: Decentralisation, mining and conflict in Peru*. The journal of development studies, 47(4), 617–638.

Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución de la desigualdad regional en Colombia*. Banco de la República.

Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Estado Plurinacional de Bolivia. (1990). *Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2005). *Resolución Suprema N.º 225558 de 1 de diciembre de 2005, Normas Básicas del Sistema de Presupuesto*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Ley N° 031 de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2017). *Decreto Supremo N° 3246 de 5 de julio de 2017, Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2010-2025). *Leyes del Presupuesto General del Estado 2010 - 2025*.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2010-2025). *Directrices de Formulación Presupuestaria*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2010 - 2025.

Kornai, J. (1986). *The soft budget constraint*. Kyklos, 39(1), 3-30.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.

Weingast, B. R. (2009). *Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives*. Journal of Urban Economics, 65(3), 279-293.