

Una parte
para cada
quien



Cómo funcionan la planificación y las finanzas públicas en la India

Los estados y el gobierno central colaboran en una amplia gama de programas

POR TAPAS K. SEN

Para poner en práctica el federalismo fiscal de acuerdo con la distribución de competencias y responsabilidades que la Constitución establece, la India cuenta con tres instituciones, o grupos de instituciones, fundamentales.

La Comisión de Finanzas de Apex (*Apex Finance Commission*, o AFC), organismo de alto nivel, y las Comisiones de Finanzas de los Estados (*State Finance Commissions*, o SFCs), son las dos instituciones que por mandato constitucional se ocupan de la supervisión del sistema y de la modificación periódica de su estructura o de sus parámetros, de acuerdo con las circunstancias.

Hay una tercera institución, la Comisión de Planificación, que a pesar de haber sufrido una reducción en sus atribuciones, continúa ejerciendo una función decisiva: la recomendación de los proyectos que a su juicio ameritan ser subvencionados. Adicionalmente, los proyectos de planificación estatal que cuentan con su aprobación reciben préstamos de financiamiento de manera más expedita que si no la tuvieran. Dentro de este tercer grupo quedan incluidos también los ministerios responsables de la ejecución de los proyectos y el Ministerio de Finanzas federal.

Transferencias de subsidios a los estados

El gobierno central hace importantes transferencias de recursos a los estados destinadas a los proyectos del plan nacional y a los planes que patrocina, que son diseñados por la autoridad central e implementados por los estados.

Es costumbre que la AFC se limite a la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones de bienes y servicios) en general, mientras que las grandes inversiones públicas son sometidas a la consideración de la Comisión de Planificación. La metodología que generalmente sigue la AFC se basa en la proyección de entradas y gastos corrientes de la cuenta **no relacionada con el plan** de cada estado utilizando una combinación de estimaciones basadas tanto en las normas como en la realidad.

Este método arroja el excedente o el déficit, sin considerar las transferencias, de cada estado. Simultáneamente, la AFC

Tapas K. Sen es investigador en jefe del Instituto Nacional de Finanzas y Políticas Públicas de Nueva Delhi. Obtuvo su doctorado en Economía por el Instituto Gokhale de Política y Economía de Pune, y ha trabajado en diversas áreas de economía pública durante los últimos 25 años de su investigación. Sus principales intereses son el federalismo fiscal y las finanzas subnacionales, pero también ha trabajado en áreas como imposición corporativa, gasto público, y subsidios e impuestos del sector petrolero. Actualmente trabaja en el área de financiamiento para el desarrollo humano en la India.



Photo: REUTERS/Punit Parrije

La planeación económica ha sido crucial para la India desde el inicio de la década de 1950. El primer ministro Manmohan Singh (derecha), también presidente de la Comisión de Planeación de la India, junto al ministro de Finanzas, P. Chidambaram, en una reunión del Banco de Desarrollo de Asia en Hyderabad, en mayo de 2006.

decide la parte del ingreso fiscal total del gobierno central (lo anterior se limitaba a dos impuestos: el impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos) que se transferirá a los estados, y después aplica una fórmula para distribuir el total de la parte correspondiente a los estados entre cada uno de ellos. A cada estado con déficits antes de las transferencias, se le reducen los mismos de la cantidad estimada de transferencias, y los déficits restantes son compensados en forma de subvenciones.

Además de esta función básica, la AFC también:

- concede algunas subvenciones compensatorias,
- concede discrecionalmente subvenciones para propósitos específicos,
- asesora sobre los mecanismos financieros para paliar las catástrofes, y
- recomienda las medidas necesarias concernientes al endeudamiento de los estados con el gobierno central.

Ocasionalmente, se le solicita su asesoría en cuanto a distintos asuntos específicos relativos a las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno central.

Los planes quinquenales

Desde 1951, el gobierno central de la India ha establecido cinco planes quinquenales para favorecer el crecimiento económico de sectores específicos. El primer mandato de la Comisión de Planificación es asesorar a los estados y al gobierno central en la formulación y ejecución de sus planes quinquenales y aprobarlos. Durante este proceso, canaliza el apoyo central a los estados en aquello que se relacione con los objetivos del Plan. Este tipo de asistencia se basa en gran medida en las fórmulas existentes y sólo queda un pequeño espacio para que la Comisión ejerza su



Montek Singh Ahluwalia (derecha), vicepresidente de la Comisión Planificadora de la India, recibe el saludo de Virbhadra Singh, ministro en jefe del estado de Himchal Pradesh.

facultad discrecional. No obstante, desempeña un papel indirecto en algunas otras transferencias del gobierno central a los estados.

Los proyectos del Plan Central (totalmente financiados por el centro) y los proyectos patrocinados por el centro (por lo general parcialmente financiados por el centro) también deben ser aprobados por la Comisión de Planeación y son administrados por los ministerios federales que participan en su ejecución. De hecho, algunos proyectos del Plan Central y todos los proyectos patrocinados por el centro son ejecutados por los estados. Puesto que los estados reciben al pago total de los costos relacionados con la ejecución de los proyectos del Plan Central, suele existir un sistema de subvenciones de contrapartida en estos proyectos. Esto último ha llegado a preponderar en por lo menos dos áreas: el programa de lucha contra la pobreza y para la generación de empleos y el de educación primaria.

Además de la función que le corresponde al grupo de ministerios que participan en la ejecución de estos planes, con frecuencia se establece una interacción que reviste especial importancia entre alguno de ellos y los estados. Esta práctica también forma parte integral de la trama del federalismo fiscal de la India. Como ejemplo tenemos el papel estratégico que desempeñan los ministerios de Petróleo y Minas en la distribución de los recursos públicos provenientes de esos sectores. Los estados tienen derecho a las regalías, a las tasas que el gobierno central determine.

Haciendo obsoletas las regalías del petróleo y del gas natural

Sin embargo, con los cambios que recientemente sufrió el sistema de exploración y explotación en los sectores petrolero y de las minas se ha iniciado el proceso de obsolescencia de las regalías. Al respecto, la AFC llevó a cabo un estudio y recomendó que se hiciera partícipes a los estados de la parte de los beneficios que deben fluir hacia el gobierno central como resultado de los cambios realizados al sistema. El Ministerio de Alimentación y Agricultura federal está ante un caso similar y su participación en la asignación de una fuerte cantidad de subsidios a la alimentación (una combinación de subsidios a los consumidores, productores y al sector público) será determinante.

Como ya hemos mencionado, las Comisiones de Finanzas de los Estados (SFCs) son el segundo tipo de organismos que por mandato constitucional tienen la función de supervisar el sistema fiscal. Este mecanismo puede ser una fuerte palanca para establecer mejores relaciones fiscales entre los órdenes estatal y local de la India pero, hasta el momento, su presencia no se ha hecho sentir.

El Ministerio de Finanzas es una institución esencial en la práctica del federalismo fiscal en la India porque en él recae la responsabilidad de ejecutar todas las transferencias recomendadas y de garantizar el flujo de recursos a los estados. Además, con frecuencia debe ocuparse de afinar los detalles de

las recomendaciones conforme las lleva a cabo; esta tarea, en los hechos, le concede cierta discrecionalidad. Un buen ejemplo reciente es la respuesta positiva del centro a la recomendación que había recibido de otorgar asistencia internacional a los estados en los mismos términos y condiciones originalmente concedidos.

Los préstamos en divisas extranjeras

Pero en el caso de los préstamos en divisas extranjeras, había necesidad de un mecanismo para manejar los riesgos cambiarios. El Ministerio de Finanzas recibió la encomienda de estudiar las alternativas para hacer frente a esa contingencia, informar a los estados y persuadirlos de escoger una de ellas. La participación de este ministerio en la promoción de las discusiones, y los debates sobre temas relevantes y el liderazgo que ejerce, que lo convierten en un elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema federal, se hizo patente en el interminable caso de la introducción del IVA en los estados.

Hay otra situación que merece ser mencionada para ilustrar lo variable que puede ser el contorno del federalismo fiscal de la India. A partir de la década de 1990, y tras permanecer controladas por largo tiempo, las tasas de interés empezaron a responder más a las tendencias del mercado. Al principio, el alza de las tasas de interés fue general, el servicio de la deuda de los estados se disparó a niveles sin precedente y surgieron problemas fiscales severos. Así las cosas, el gobierno central acudió al rescate con la introducción de un programa de canje de deuda, mediante el cual la deuda cara fue canjeada por otra más barata. Las tasas bajaron antes de que el programa concluyera.

El bajo nivel de las tasas de interés hizo que la deuda con el gobierno central fuera comparativamente cara. Como la mayor parte de la deuda de los estados había sido contraída con el gobierno central, fue posible hacer una reducción de los compromisos relativos a los intereses con la sustitución de deuda de los estados al gobierno central por préstamos sobre el mercado de capitales. Esto fue posible gracias a que se puso fin a la práctica de dar a los estados una parte de la asistencia para el plan en forma de préstamos. Sólo les fue transferida la parte correspondiente a la subvención y la parte correspondiente al préstamo fue sustituida por préstamos sobre el mercado. El gobierno central ofreció su ayuda a los estados que tuvieran problemas para obtener los préstamos sobre el mercado.

El propósito de presentar esta perspectiva general de la práctica del federalismo fiscal en la India ha sido destacar algunos de sus aspectos más positivos. En un mundo, e incluso en un escenario nacional rápidamente cambiantes, disposiciones comparativamente rígidas como las que contiene la Constitución, deben ser complementadas con un sistema capaz de responder a las necesidades que también van cambiando. Por supuesto que las modificaciones sustantivas sólo pueden lograrse mediante enmiendas a la Carta federal, como lo ilustran las enmiendas a la Constitución números 73 y 74, que reconocen de manera formal los organismos locales rurales y urbanos.

Pero las instituciones responsables de la ejecución del sistema en la práctica cotidiana deben estar preparadas para hacer los ajustes necesarios dentro de su campo de competencia para que haya una correspondencia con la realidad circundante. La probada flexibilidad del sistema de federalismo fiscal de la India le augura un buen futuro. El otro aspecto positivo ha sido la disposición de las partes participantes a respetar las reglas del juego. El mejor ejemplo es el hecho de que ni el gobierno central, ni los estados, han controvertido seriamente las decisiones de la AFC —requisito indispensable para un proceso de arbitraje eficaz— que junto con las Comisiones de Finanzas son, después de todo, los árbitros entre el gobierno otorgante y los gobiernos beneficiarios. 6