

REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Armando Barrios Ross*

Introducción

Este texto pretende plantear un panorama de los recientes avances del proceso descentralizador en Venezuela; particularmente en su aspecto fiscal (responsabilidades de ingresos y gastos públicos) y concentra su atención en los gobiernos regionales, ya que en ellos se enfatizó el arreglo institucional que regula la descentralización.

El trabajo contiene tres partes: la primera reseña brevemente el ciclo político de federación-centralismo en la historia independiente del país e introduce la información básica sobre la actual organización político-territorial del Estado. La segunda, caracteriza y analiza la distribución intergubernamental de competencias administrativas y se detiene en algunos riesgos latentes en el actual arreglo institucional para la descentralización. La tercera examina los principales componentes de la estructura de financiamiento intergubernamental e identifica algunas de sus fortalezas y debilidades.

1. Antecedentes

Para contextualizar la caracterización y posterior análisis del arreglo institucional que regula el proceso descentralizador, vale la pena reseñar lo que podría denominarse el ciclo político de federación-centralismo en la historia venezolana y en el que se distinguen tres etapas relativas a la concepción de la organización política y administrativa del país.

- La que se inicia en 1830 con la independencia nacional y llega hasta comienzos del siglo XX caracterizada por caudillismos regionales desbordados y en permanente tensión con un gobierno nacional débil y en formación; su legado más representativo es la calificación de República Federal en todas las Constituciones Nacionales aprobadas desde entonces.
- La que va desde los años veinte hasta los ochenta, periodo durante el cual un creciente centralismo estatal hizo que el gobierno nacional asumiera competencias típicamente regionales y locales, aún eludiendo disposiciones legales.
- La comenzada en esta década y en la que —como en toda fase inicial— pueden convivir elementos disímiles; en este caso lo hacen aquellos que son proclives a la federación con otros que se resisten a renunciar al centralismo.

Lo cierto es que la aprobación en 1988 de la ley para la libre elección de gobernadores y alcaldes, máximas autoridades regionales y locales, dinamizó el juego político e intensificó la democratización y gobernabilidad del país, a la par que generó nuevas presiones de las autoridades subnacionales para disponer de potestades legales y recursos de toda índole que les permitieran afrontar sus nuevas responsabilidades ante sus comunidades. En este contexto se sancionó en 1989 la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), un instrumento que redefinió las responsabilidades administrativas y las fuentes de ingresos de los gobiernos regionales y abrió —como veremos— un periodo de trascendentes transformaciones cualitativas.

Desde 1961, la Constitución venezolana establece el carácter federal de la organización política y

administrativa de la Nación. Tal condición federativa se manifiesta a través de sus veintidós estados y un Distrito Federal que constituyen el nivel intermedio de gobierno y por unos trescientos treinta municipios, que integran el nivel local de gobierno. En cada una de estas jurisdicciones funciona la división entre poder ejecutivo (gobernaciones, alcaldías) y poder legislativo (asambleas legislativas, consejos municipales). El poder judicial aún no ha sido descentralizado territorialmente.

Dado que las principales fuentes de ingreso nacional se asocian a sectores con muy importante participación de empresas públicas (hidrocarburos, petroquímica, minería, hidroelectricidad, aluminio y siderurgia), el sector público venezolano tiene un significativo peso en la actividad económica del país: representa cerca del 28 % del PIB, en el cual participan los gobiernos regionales y locales con porcentajes de 3,4 % y 1,3 %, respectivamente. De acuerdo a las cifras oficiales, el sector público emplea cerca de un millón doscientas mil personas, de los cuales 265 mil trabajan en dependencias públicas regionales y 77 mil en organizaciones adscritas a los gobiernos municipales.

2. Distribución intergubernamental

de competencias administrativas

En cuanto a la distribución intergubernamental de responsabilidades de gasto, Venezuela se adapta relativamente bien a los criterios que establece la literatura fiscal, dado que el gobierno nacional tiene exclusividad en cuestiones de defensa y seguridad nacional, inmigración, aduanas y comercio exterior, política monetaria y fiscal, entre otros bienes públicos típicamente centralizables.

Por otra parte, el arreglo institucional vigente desde 1989 permite la concurrencia de distintos niveles de gobierno en el ejercicio de un amplio listado de competencias afectadas al actual proceso descentralizador; entre ellas: salud y nutrición, educación y cultura, vivienda, vialidad urbana y rural, planificación regional y urbana, parques y protección del medio ambiente, seguridad y orden público.

Finalmente, los gobiernos municipales disponen de un bien definido marco institucional para ejercer competencias de su práctica exclusiva como el manejo de mercados y terminales de transporte, el transporte urbano, el alcantarillado y aseo urbano, el desarrollo comunitario y los cementerios, entre otros bienes públicos locales.

La LOD posibilita a los gobiernos regionales solicitar al central la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de servicios públicos que funcionen en sus jurisdicciones. La Ley y su reglamentación establecen los procedimientos y condiciones generales para realizar este tipo de transferencia, al tiempo que permite al gobierno central tomar la iniciativa de solicitar la descentralización de una competencia hacia algún estado, sujeta —naturalmente— a la aceptación de éste.

A pesar de esta visión positiva de la apertura y flexibilidad para distribuir responsabilidades administrativas entre distintos niveles de gobierno y de la libertad que el arreglo institucional otorga a los gobiernos regionales para asumir voluntariamente tales competencias, son pocas los gobiernos de estado que lo han hecho, dado que una serie de obstáculos y desincentivos —que analizaremos de inmediato— les inhiben la voluntad de hacerse cargo de ciertos servicios fundamentales.

Como planteo en recientes trabajos de investigación, es posible aventurar hipótesis acerca de los elementos que retardan la asunción de competencias administrativas, algunas de las cuales adelantaré aquí.

2.1. Correspondencia fiscal y concurrencia en las competencias administrativas

Aunque en la literatura fiscal existe una amplia pero inconclusa discusión en torno a las ventajas y desventajas de que más de un nivel de gobierno ejerza de modo simultáneo y en la misma jurisdicción una misma competencia administrativa (por ejemplo, el servicios de salud), en Venezuela parecen existir elementos que permiten pensar que la posibilidad de que el gobierno central mantenga la responsabilidad de operar y financiar un determinado servicio sería la mejor opción práctica para las autoridades regionales.

En efecto, si se revisa la extensa lista de competencias administrativas que la LOD permite asumir a los gobiernos regionales y se considera que han transcurrido ocho años desde que se posibilitó recibir la transferencia de esos servicios, cabe preguntarse, ¿Por qué no se desarrolló más intensamente el ejercicio concurrente de competencias?

A mi modo de ver, una razón fundamental hizo que muchas gobernaciones se inhibieran de asumir tales responsabilidades; es que el manejo compartido entre más de un nivel de gobierno puede impedir la capitalización plena de los dividendos políticos y sociales que surgen de brindar directamente un servicio. Bajo ciertas circunstancias, puede esperarse que algunos gobiernos regionales eludan asumir los costos políticos y sociales de administrar directamente una determinada competencia, si existe un tercero capaz de asumir esa responsabilidad. Esa es una posible consecuencia de la imprecisa definición de las competencias administrativas en el arreglo institucional que distribuye responsabilidades entre distintos niveles de gobierno¹.

En otras palabras, sostengo la hipótesis preliminar según la cual es posible que un excesivo nivel de concurrencia en la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de gobierno genere una estructura de incentivos desalineada con los objetivos descentralizadores. Si esta hipótesis careciera del suficiente poder explicativo, puede complementarse con otra como la que sigue: lo que en verdad introduce una severa restricción a la posibilidad de asumir voluntariamente una competencia administrativa es la ausencia de correspondencia fiscal entre las responsabilidades de gasto e inversión que tal asunción supone y los ingresos disponibles para que una gobernación tome a su cargo un servicio, en el contexto de una definición demasiado amplia de oportunidades para el ejercicio de competencias por parte de los gobiernos regionales.

Obsérvense las consecuencias de esa combinación de falta de correspondencia fiscal y excesiva concurrencia en las posibilidades de ejercer una competencia administrativa. Muchos gobernadores venezolanos han decidido responsablemente no tomar el riesgo de asumir voluntariamente la prestación de muchos servicios porque carecen de las condiciones financieras e institucionales para administrarlos. ¿Cómo puede responder una gobernación a su comunidad cuando un servicio transferido no dispone de los recursos humanos y financieros y de infraestructura para gestionarlos medianamente bien? ¿Cómo explicar que es imposible extender la cobertura del servicio y mejorar su calidad si los recursos transferidos acumulan un rezago de muchos años? ¿Tiene sentido asumir esas responsabilidades administrativas en semejantes condiciones? ¿Vale la pena descapitalizarse social y políticamente frente a la imposibilidad de un ejercicio descentralizado del servicio?

Cualquiera fuere la respuesta específica a estos interrogantes, es un hecho que frente a tales adversidades existen pocos incentivos políticos y económicos para solicitar la transferencia de competencias administrativas y, por consiguiente, podemos entender por qué la ausencia de gran voluntad para acelerar la descentralización de dichos servicios. En esta misma dirección, es necesario discutir ¿Cuál puede ser la sostenibilidad fiscal de los servicios una vez descentralizados?

Señalé en un trabajo reciente que el mecanismo previsto para financiar las competencias concurrentes descentralizables genera riesgos para el sostenimiento fiscal de la gestión de los servicios transferidos. En efecto, la LOD incluye un modo particular de financiar esos servicios que se sustenta básicamente en un patrón histórico de asignación presupuestaria. Según este criterio, los estados que asuman una determinada competencia, antes a cargo del gobierno central, recibirán recursos proporcionales a los que históricamente le asignaba el presupuesto nacional a este concepto. En otras palabras, la futura acreditación presupuestaria dependerá de la asignación del pasado, un mecanismo que puede tornarse peligroso.

Frente a él, cabe preguntarse si los recursos que antes de la descentralización el gobierno central asignaba anualmente para el ejercicio de una competencia en una determinada región alcanzaban para prestar servicios de calidad eficiente y con la cobertura necesaria. Con seguridad, rara vez la respuesta será positiva. Si se tuviera la suerte de encontrar algún caso en el que los recursos conferidos fueran suficientes, sobrevendría una segunda pregunta: ¿será suficiente ese monto para asegurar la prestación en el futuro?

A pesar de los esfuerzos de algunos de nuestros más distinguidos administrativistas, se tiene la sensación de que detrás del arreglo institucional para la descentralización fiscal, se carece de criterios operativos para que funcione efectivamente el concepto de costo efectivo del servicio previsto en el reglamento número uno de la Ley de Descentralización.

La información cualitativa recolectada por un estudio sobre finanzas intergubernamentales que desarrollamos en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) permite concluir que los recursos que están siendo transferidos a los estados para la administración y manejo de los servicios descentralizados no son suficientes para proveerlos debidamente. Cabe preguntarse, entonces, con qué otros recursos se podría contar para una provisión eficiente.

Revisando el arreglo institucional, se encuentra que no prevé transferir potestades tributarias o de otras fuentes de ingresos que en verdad financien la provisión subnacional de servicios. Es allí donde aparece un nuevo conjunto de riesgos asociado a la sostenibilidad fiscal de la administración descentralizada de servicios.

Si un gobierno regional ha asumido una competencia con la mejor buena fe, pero comprueba que los recursos no le permiten ejercerla de modo eficiente, surge el riesgo de que, en algún momento, se comience a caminar —aunque sea muy marginalmente— hacia la recentralización de algunos servicios. No es difícil imaginar que si no se dispone de recursos suficientes para prestar un servicio eficiente, mucho menos se los tendrá para mejorar su cobertura y calidad; con lo cual, se estará generando un costo político que, a la larga, pagarán las autoridades regionales que asumieron el servicio.

Un problema asociado a la sostenibilidad fiscal de la administración descentralizada de servicios surge de la ventaja estratégica que, con respecto a los gobiernos regionales, tiene el gobierno central al disponer de recursos más diversificados. En efecto, el gobierno central tiene una cierta flexibilidad para negociar con la Comisión de Finanzas del Congreso una reasignación presupuestaria cuando se encuentra corta de recursos para un determinado propósito prioritario. Es decir, tiene capacidad legal para afrontar problemas de algún sector, tomando los recursos necesarios de alguna otra asignación presupuestaria y, por esa vía, resolver potenciales conflictos.

Es evidente que con la descentralización fiscal se pierde un poco esa flexibilidad, no por la descentralización misma, sino porque los gobiernos subnacionales carecen de fuentes diversificadas de financiamiento y, por tanto, sus presupuestos son más rígidos. De manera que la gestión fiscal de los estados enfrenta una amenaza que deberá resolverse en un futuro cercano por la vía de fuentes de financiamiento propio o de otras transferencias, si es que existe un compromiso creíble con el proceso descentralizador.

Lo problemático de este asunto es que induce a ciertas conductas que debilitan la neutralidad en la asignación de los recursos fiscales de la Nación. En efecto, si un estado debe prestar un servicio descentralizado y no tiene recursos suficientes para proveerlo adecuadamente ni mecanismos para obtenerlos, comienza a utilizar una variable clave que es el lobby político. En ese caso, los gobiernos regionales mejor vinculados con los organismos a cargo de las asignaciones presupuestarias, pueden tener ventajas para empezar a solicitar lo que se llama "transferencias ad-hoc", es decir, créditos adicionales.

Si los estados más influyentes comienzan a tomar conciencia de que los servicios no se pueden prestar eficientemente porque las limitaciones de los recursos financieros dificultan su expansión en cobertura y calidad, pueden habituarse a recurrir a las "transferencias ad-hoc"; lo cual, en definitiva, conducirá a una asignación arbitraria de los recursos públicos. Esto, a su vez, debilitará la transparencia del proceso descentralizador y dificultará el logro de los objetivos preestablecidos en el sistema de relaciones intergubernamentales, el cual supone que cada una de las partes tiene el mismo derecho. Por si fuera poco, si estas prácticas se generalizaran, el gasto público tendería a sobreexpandirse, lo cual podría intensificar los desbalances fiscales.

2.2 La gradualidad indeterminada del proceso descentralizador

La segunda hipótesis de trabajo para explicar por qué el arreglo institucional para la descentralización venezolana no incentiva apropiadamente la asunción de competencias es lo que denominé la gradualidad indeterminada del mecanismo para transferir competencias administrativas a los gobiernos regionales. Para explicarla, vale la pena revisar un aspecto clave de la LOD, el que habilita a las autoridades estatales a asumir competencias administrativas en el momento en que lo consideren política, económica e institucionalmente oportuno.

La intención del legislador de imprimir al proceso descentralizador una cierta flexibilidad, una cierta gradualidad, que permita a cada región asumir competencias cuando lo considere pertinente, aparenta ser —en principio— un rasgo virtuoso del arreglo institucional venezolano; sin embargo, plantea algunos riesgos que se deben precaver. ¿Qué problemas se asocian a la gradualidad indeterminada? Veamos:

En primer lugar, puede esperarse que, si algunos estados asumen la competencia de distintas áreas transferibles y otros quedan bajo la tutela de la administración nacional, ésta deberá mantener un aparato burocrático en áreas como planificación, presupuesto, administración, consultoría jurídica, supervisión, contraloría interna, etc., prácticamente similar al requerido por un sistema en el que todos los servicios

estuviesen centralizados. No me refiero, por supuesto, a las plantas de personal que operan en los estados (en donde se reducen los trabajadores nacionales y crecen los que dependen de los gobiernos regionales), sino a ciertas funciones vinculadas a la llamada dirección superior y a la administración de las organizaciones del poder ejecutivo (ministerios).

Lo cierto es que de mantenerse ese aparato burocrático mientras subsista la asunción incompleta de competencias, lo más probable es que, en alguna medida, se eleve el costo de la provisión y prestación de los servicios.

Por otra parte, la coexistencia de estados descentralizados y no descentralizados durante un tiempo significativo conducirá probablemente a una asignación ineficiente de recursos, en tanto no permite aprovechar las presuntas ventajas en costos que derivan de una provisión plenamente descentralizada de los servicios transferibles. Así, el ahorro neto que puede producir esta descentralización parcial puede terminar siendo menor al volumen de los recursos financieros transferidos. Por supuesto, esto tiende a generar una presión alcista sobre el presupuesto nacional y a debilitar la efectividad de la gestión fiscal consolidada.

De manera muy vinculada a lo anterior, existe otro peligro latente derivado del proceso para establecer prioridades en la asignación de los recursos fiscales, en un contexto donde estos siempre son escasos en relación con las necesidades de una sociedad en desarrollo. Es comprensible que un gobierno central que enfrenta la difícil tarea de distribuir fondos entre gobernaciones con servicios descentralizados y gobernaciones sin ellos, se vea inclinado a dar prioridad a aquellos gobiernos regionales que están directamente bajo su atención, respetando por supuesto los compromisos preestablecidos por leyes distintas al presupuesto.

Este modo de "administrar" el proceso descentralizador tiene un sesgo, pues —más allá de las asignaciones predeterminadas legalmente—, cuando se asignan recursos para financiar servicios se tiende a priorizar a los no descentralizados. A mi modo de ver, esta gradualidad en la descentralización termina generando el efecto perverso de señalar a los estados los peligros financieros de operar un servicio descentralizado. Naturalmente, este efecto no se visualizó al aprobarse la LOD, pero lo cierto es que puede estar desincentivando la descentralización de ciertos servicios.

Un tercer problema vinculado a la gradualidad indeterminada de la descentralización deriva de las dificultades de coordinación institucional y de coordinación de las políticas públicas del gobierno nacional. Desde el punto de vista económico, es complejo administrar programas y políticas cuando unos estados operan independientemente ciertos servicios y otros cuentan con servicios bajo tutela del gobierno central. Naturalmente, los primeros —con todo derecho— quieren hacer las cosas a su modo; los segundos, en cambio, deben hacerlas bajo las pautas establecidas por la administración central. Sencillamente tal situación puede tanto inhibir la capacidad de respuesta de las políticas públicas nacionales, como debilitar la efectividad de los programas sectoriales que requieren de acciones concertadas para mejorar sus resultados.

En cuarto lugar, la gradualidad indeterminada crea condiciones propicias para que grupos de interés adversos a la descentralización puedan organizarse y formar coaliciones que frenen o reviertan su desarrollo. Estudiando la literatura sobre experiencias en programas de ajuste estructural y estabilización, podemos comprender que la prolongación de un proceso descentralizador brinda a sus adversarios la posibilidad de organizarse mejor, formar coaliciones y poder enfrentarlo. Esa colusión de adversarios de la descentralización es mucho menos probable si se aplica un "shock descentralizador".

De no ser así, las instituciones directa o indirectamente vinculadas con la descentralización, comienzan a ser capturadas por algunos de los eventuales adversarios o por gente dudosa respecto al proceso, con el propósito, al menos, de desacelerar su desarrollo. La opinión especializada en materia de descentralización del Estado en Venezuela, tiende a coincidir en que bajo el actual gobierno se registraron diversas capturas de instituciones gubernamentales con responsabilidad en el proceso de descentralizador.

Como un quinto riesgo latente y asociado al arreglo institucional que regula la descentralización, observamos que el mecanismo para la transferencia gradual de competencias pareciera no garantizar la neutralidad asignativa en la distribución territorial de los activos y pasivos a transferir. En efecto, por la manera en que se transfieren las competencias, el gobierno nacional maneja un conjunto de activos y pasivos vinculados a un determinado servicio, los cuales se supone, debe traspasar junto al servicio.

En este sentido, el problema que surge de la gradualidad indeterminada es que, al negociarse los activos y pasivos a traspasar, los primeros estados que negocian la transferencia se encuentran con un volumen considerable de activos y de pasivos. Con un mayor tamaño de la torta a repartir, es más fácil arribar a acuerdos. En otras palabras, más allá de lo claramente identificable como perteneciente a una región, el gobierno central estará tentado a entregar a los primeros negociadores regionales mucho más de los activos comunes y mucho menos de los pasivos compartidos. Por el contrario, quienes negocian más tarde la transferencia de competencias, tendrán menos activos comunes para recibir y una porción de pasivos proporcionalmente más alta.

Un sistema carente de transparencia y de neutralidad en la reasignación de activos y pasivos incrementará la incertidumbre para los gobiernos subnacionales, particularmente la de los que negocian en segunda, tercera o cuarta tanda.

2.3. Riesgos asociados a los convenios para transferir competencias

Una tercera hipótesis sobre los factores que retardan la asunción de competencias administrativas por parte de los gobiernos regionales deriva del mecanismo contractual a través del cual el gobierno central formaliza las transferencias hacia los estados. Los convenios que se firman entre las partes involucradas en un servicio a transferir pueden ser categorizados a través de lo que los economistas llamamos "contratos incompletos".

En términos simples, los contratos incompletos son aquellos donde las partes no disponen de la misma información relevante y/o donde hay situaciones y contingencias imprevisibles. Como consecuencia de esas fallas de información, se generan distorsiones en la toma de decisiones presentes y futuras por parte de los actores económicos y políticos, tanto en el momento como después de la firma de un convenio. Adicionalmente, el hecho de negociar bajo condiciones de información incompleta incrementa los costos transaccionales de la transferencia de competencias, toda vez que exige un mayor esfuerzo de tiempo e inversión para recolectar la información necesaria, para negociar, contratar y posteriormente supervisar el cumplimiento de los compromisos de las partes.

Algunos de los problemas que se presentan en estas condiciones reflejan una cierta desconfianza entre las partes ante la imposibilidad de prevenir las consecuencias futuras de la gestión descentralizada de servicios. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, se observa que los convenios para transferir competencias carecen de cláusulas que permitan su renegociación ante futuras contingencias; de pronto, si algún Estado que asumió su competencia encuentra imprevistos de cierta envergadura, prácticamente no hay modo de que el contrato se pueda renegociar para resolver los problemas que se presentan allí.

Por otro lado, existen dificultades para la supervisión y el monitoreo en ambas direcciones. Que el gobierno central no sepa qué se está haciendo ahora con determinado servicio es, por más descentralización que uno desee, inaceptable; ya que siempre debe existir algún mecanismo institucional para que la Nación haga seguimiento del desempeño de cada uno de sus integrantes. En este sentido, una de las grandes carencias en el proceso descentralizador ha sido la inexistencia de un mecanismo de coordinación intergubernamental dotado de las herramientas necesarias para ejercer la representatividad de la Nación. Igualmente, los receptores de las transferencias tienen dudas acerca de lo que hace el gobierno central con, por ejemplo, los recursos que anualmente debe transferir.

De lo anterior se deriva otro problema: en los contratos de transferencia se registra una suerte de "asimetría bilateral de información", dado que cada una de las partes tiene mejor información de algunas cosas y peor información de otras. En consecuencia, el manejo de la gestión se hace más complicada y difícil de monitorear, con el riesgo de potenciales comportamientos oportunistas —especialmente del gobierno central— una vez transferidas todas las complicaciones a los gobiernos regionales. Como señalé anteriormente, esto impone costos transaccionales extras al proceso descentralizador, disminuyendo la velocidad de su desarrollo y restando eficiencia a la provisión de largo plazo de los servicios asumidos por las gobernaciones.

3. Estructura del financiamiento intergubernamental

En cuanto a la estructura de financiamiento de la gestión pública, cabe mencionar que las principales fuentes ordinarias de ingresos del gobierno nacional provienen de la renta petrolera y minera (alrededor del 53%), el impuesto al consumo suntuario y ventas al por mayor (alrededor del 25%), el impuesto sobre la renta a

corporaciones no petroleras y mineras (alrededor del 11%) y los derechos de importación (alrededor del 7%). Obsérvese como esta estructura de financiamiento de la gestión pública brinda una primera aproximación al problema que enfrenta la descentralización del financiamiento público, toda vez las fuentes de mayor potencial recaudatorio son —de acuerdo con la literatura sobre federalismo fiscal— tributos de naturaleza centralizada (Shah, 1996).

Por su parte, los gobiernos regionales registran la siguiente estructura de financiamiento: una transferencia incondicional llamada situado constitucional (alrededor del 85%), transferencias categóricas por descentralización de servicios (alrededor del 7%), ingresos propios (alrededor del 5%) y otras transferencias ad-hoc (alrededor del 3%). Como es parte del tema central de este trabajo, más adelante se examinarán los efectos de semejante composición de los ingresos de los gobiernos regionales, particularmente en lo que respecta a la significativa dependencia de las transferencias intergubernamentales y el reducido peso de los ingresos de generación propia.

En el caso de los municipios, la estructura de financiamiento de los últimos años ha reportado la siguiente composición: 45% ingresos por impuestos locales, 37% por una transferencia incondicional denominada situado municipal y 18% por otros ingresos. Cabe señalar que la importancia reportada por las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos locales, en comparación con los regionales, responde a las mayores potestades tributarias (impuestos y tasas) que le confiere la legislación vigente a los primeros. En efecto, los municipios cuentan con una serie de tributos que gravan las actividades industriales y comerciales, la propiedad inmobiliaria, la propiedad de vehículos, las actividades publicitarias y los eventos públicos, servicios públicos y administrativos, etc.

3.1. La estructura de financiamiento de los gobiernos regionales

Antes de aprobarse la LOD, las entidades federales financiaban su gestión con recursos mayoritariamente provenientes del situado constitucional y, en menor medida, de otras transferencias sectoriales que hacían los ministerios. El proceso descentralizador ha comenzado a introducir cambios positivos en la estructura de ingresos de los gobiernos regionales.

Para analizar esta nueva tendencia, se ha dividido esta sección en dos partes: la primera examina las fuentes de generación propia de ingresos de los estados; la segunda, evalúa los ingresos de las entidades federales provenientes de las transferencias desde el gobierno central, principalmente el situado constitucional.

3.1.1 Fuentes propias de ingreso de los estados

Las fuentes de generación propia de ingresos de los estados pueden agruparse en cinco grandes categorías: ingresos por competencias exclusivas transferidas desde el gobierno central; ingresos ordinarios y extraordinarios por ventas; ingresos ordinarios y extraordinarios por intereses; reservas del Tesoro de los estados; y otros ingresos propios. Por su importancia estratégica, en tanto representa el camino hacia la transferencia de potestades tributarias sólo se examinará la primera categoría.

Las potestades tributarias exclusivas transferidas a los gobiernos regionales en conformidad con la LOD incluyen, entre otros, gravámenes diversos sobre infraestructura de comunicaciones (carreteras y autopistas, puertos y aeropuertos), tasas sobre servicios administrativos, tributos sobre actividades mineras. Desde el punto de vista conceptual y de las lecciones que se derivan de la experiencia internacional, parece apropiada la asignación de estas fuentes de financiamiento al nivel intermedio de gobierno. En efecto, se trata básicamente de tributos de incidencia geográfica bastante acotada, de modo que los riesgos de una falta de control sobre ciertas externalidades interjurisdiccionales es muy reducido.

Más específicamente, en el caso de carreteras, autopistas, puentes, aeropuertos y puertos, que benefician no solo a los residentes del Estado donde esos servicios se localizan, es evidente que el financiamiento vía cargos a sus usuarios debe recaer proporcionalmente sobre todos los beneficiarios. En ese sentido, la práctica de utilizar cargos a los usuarios para financiar la provisión de tales servicios tiene la virtud adicional de que se corresponde con el llamado "principio tributario del beneficio". Por eso, asignar la responsabilidad sobre estas competencias a los estados donde se localizan permite internalizar los efectos externos positivos o negativos que se generan en la región, elevándola la eficiencia en la utilización de recursos.

Respecto al ámbito político, cabe señalar que la mayor visibilidad relativa de la gestión de estas competencias en manos de gobiernos regionales, impone, de algún modo, que las autoridades responsables deban rendir cuentas de sus acciones específicas ante sus comunidades, lo cual puede incrementar la responsabilidad política y fiscal de la dirigencia. En lo administrativo, como se trata de servicios en los que existe una vinculación más estrecha entre los beneficiarios y el aparato burocrático encargado de proveerlos, la racionalidad de las decisiones —tanto operativas como gerenciales— tiende a incrementarse respecto a alternativas donde usuarios y burócratas están más separados.

No obstante estas virtudes, al observar el peso de las distintas fuentes que generan recursos propios a entidades federales, se constata que, lamentablemente resultó escaso el potencial recaudatorio registrado durante el período considerado. Aún si se examinan los ingresos generados por los estados que asumieron mayor cantidad de competencias exclusivas, puede observarse que los mismos no proveen siquiera un 2% de los recursos de las gobernaciones.

Cabe señalar que en su conjunto, con un sub-total de ingresos propios que no llega a superar ni un 5% de la estructura de financiamiento de los estados (incluyendo ingresos extraordinarios por ventas y recursos por intereses devengados), es poco probable que las gobernaciones puedan ampliar su ámbito de acción pública efectiva frente a sus comunidades, con elevado margen de autonomía financiera.

3.2. Transferencias intergubernamentales hacia los estados

No existen prácticamente países donde la gestión de los gobiernos subnacionales no requiera alguna proporción de financiamiento proveniente de transferencias intergubernamentales, usualmente originadas en el gobierno central. Estas transferencias cumplen el rol de instrumentos de correspondencia fiscal entre las competencias de gastos asignadas a un nivel de gobierno y sus necesidades de recursos financieros para afrontarlas. Naturalmente, la forma específica que ellas toman y su importancia en el financiamiento de la gestión de los gobiernos subnacionales, depende de las condiciones políticas, institucionales, económicas y culturales que a lo largo de la historia las conformaron como instrumentos de política pública.

En el caso venezolano, basta mencionar el alcance particular que estas transferencias adquieren en el marco de una economía que obtiene gran parte de sus recursos fiscales de la renta petrolera, la cual, aunque regionalmente localizada, pertenece a toda la Nación. Podrían anticiparse las distorsiones que en el desarrollo espacial de la economía venezolana se producirían de no existir algún mecanismo para transferir recursos desde los centros petroleros hacia el resto de la Nación.

Examinemos, entonces, las principales transferencias intergubernamentales. Vistas las efectuadas por competencias concurrentes, nos limitaremos a revisar sólo el situado constitucional y los aportes especiales. La composición del financiamiento regional está marcadamente signado por el situado constitucional. Una vez iniciado el proceso descentralizador, se vio como muchos estados comenzaron a diversificar sus fuentes de financiamiento, al asumir las competencias administrativas ofrecidas por el nuevo arreglo institucional.

El situado constitucional es una transferencia de recursos de carácter no condicional, orientada a traspasar una parte de los ingresos ordinarios del fisco nacional hacia los estados. Bajo el arreglo institucional vigente, el gobierno central tiene la obligación legal de asignar en el presupuesto nacional de cada ejercicio fiscal un 20% de los ingresos ordinarios para ser distribuidos entre los estados regionales. La fórmula para hacerlo está consagrada en la misma Constitución y consiste en repartir un 30% del situado en partes iguales y el restante 70% de acuerdo a la población de cada estado.

El carácter de transferencia incondicional del situado significa que los estados pueden asignar autónomamente el destino de esos fondos; sin embargo, hasta fecha reciente, los estados coordinaban con los ministerios del Poder Ejecutivo la inversión del 50% de dichos recursos en obras de interés para ambos niveles de gobierno, una práctica que —por lo que sabemos— se ha ido perdiendo en el tiempo.

Si bien el situado constitucional sigue siendo la principal fuente de financiamiento de los estados venezolanos, ha venido perdiendo peso en la estructura de ingresos de la mayoría de los gobiernos regionales desde que se inició la descentralización. Se trata de una tendencia positiva, en camino a encontrar una estructura de ingresos menos dependiente del gobierno central. Ello es además significativo considerando algunas de las particularidades y limitaciones propias del situado constitucional.

En efecto, el situado constitucional ha sido caracterizado como un instrumento apropiado de financiamiento

intergubernamental por sus presuntas virtudes de sencillez, predictibilidad y efectividad redistributiva. Por el contrario, ha sido criticado por su carácter incondicional y por el riesgo latente de que su crecimiento inhiba el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Desafortunadamente, poco trabajo empírico se ha realizado para contrastar estas hipótesis, más allá del consenso que existe sobre la sencillez de la fórmula para la distribución del situado como una de sus mayores fortalezas.

Con relación a la efectividad redistributiva del situado constitucional, estimaciones que realicé recientemente demuestran en primer lugar, que existe una relación inversa entre pobreza y distribución personal del situado constitucional entre las entidades federales y, en segundo término, que poco más del 60 por ciento de los recursos asignados horizontalmente obedece a criterios compensatorios. De esta manera, resulta muy discutible calificar de "equitativa" la distribución interterritorial del situado constitucional.

En cuanto a la predictibilidad de los recursos del situado constitucional, cabe examinar la volatilidad de sus fuentes de ingresos (ingresos ordinarios del presupuesto nacional). Para hacerlo, pueden considerarse estimaciones elementales que aproximen a semejante volatilidad de los ingresos ordinarios, como una expresión de la estabilidad de la gestión de los gobiernos regionales. Una estimación sencilla desarrollada en otro trabajo de mi autoría reporta para los años recientes una tendencia a la reducción de la volatilidad del situado constitucional, en virtud del mayor peso que vienen teniendo los ingresos de origen interno (impuestos sobre la renta, el consumo suntuario y las ventas al por mayor).

Desafortunadamente, los escenarios que se perfilan en materia de apertura petrolera y expansión de la producción en ese sector, permiten predecir razonablemente que el situado constitucional va a estar más cercano en los próximos años a una mayor volatilidad, con todos los riesgos que ello implica en términos de programación de inversiones, entre otros efectos perversos. En efecto, lo preocupante de este resultado es que perfila una perspectiva no optimista de la capacidad real de los gobiernos regionales para programar su gestión en el mediano y largo plazo. Sin embargo, no corresponde abundar aquí en el problema de la volatilidad futura del situado constitucional.

Lo que puede ser válido como crítica al situado constitucional es que —en tanto el grueso del financiamiento de la gestión pública de los estados no depende de fuentes propias, sino de transferencias provenientes de otro nivel de gobierno— debilita la relación fiscal entre autoridades y comunidades regionales. Es posible que en esas circunstancias las lealtades de los gobernantes regionales se bifurquen entre sus bases políticas (el electorado del respectivo estado) y el gobierno central (quien financia su gestión). Es sólo una hipótesis, es cierto, pero en términos de los incentivos presentes para la actuación de los gobernantes regionales, no deja de tener plausibilidad.

Otras transferencias intergubernamentales

Además de las ya analizadas transferencias por descentralización de competencias, cabe examinar someramente los llamados aportes especiales. Se trata de transferencias intergubernamentales de tipo categórico que el gobierno central realiza a los gobiernos regionales para fines específicos; es decir, son recursos destinados a financiar programas y proyectos sectoriales (educación, salud, vivienda, infraestructura vial, etc.) que interesan a ambos niveles de gobierno.

La mayoría de estos aportes especiales han tenido un carácter ad-hoc en el pasado, dado la asistemática regularidad de estas transferencias. Sin embargo, el comportamiento de esta fuente de ingresos ha comenzado a cambiar esa característica, en la medida en que los estados hacen uso de modo más regular de los recursos disponibles en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización-Fides (lo que no fue el caso hasta finales del año 1995).

El Fides es un mecanismo intergubernamental de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, orientado a financiar proyectos de inversión y asistencia técnica en los sectores donde esos gobiernos locales han asumido competencias definidas dentro del arreglo institucional para la descentralización.

Hoy en día, nadie duda que los recursos del Fides continuarán creciendo en importancia dentro de la estructura de financiamiento de la gestión de los gobiernos regionales. Esa expectativa se funda no sólo en una cierta experiencia que el Fides ha venido acumulando en la evaluación y aprobación de proyectos, sino —especialmente— en el aprendizaje que las gobernaciones comienzan a registrar en la formulación y ejecución de proyectos cofinanciados con esta institución intergubernamental. Ello forma parte de lo que se ha llamado el desarrollo de una "cultura de proyectos", la cual seguramente contribuirá a una asignación más

eficiente de los recursos con respecto a otras prácticas pasadas de inversión.

Conclusiones

El proceso descentralizador forma parte de la reforma general del Estado en Venezuela y constituye uno de los caminos más directos hacia la democratización del país y un medio para incrementar su gobernabilidad. Se espera también que contribuya de modo decisivo a mejorar la eficiencia económica y administrativa del sector público, así como a potenciar sus acciones en la atenuación de los desequilibrios territoriales.

Sin embargo, este trabajo evidencia que existe margen significativo para modificar el actual arreglo institucional para la descentralización, a efectos de reducir los riesgos que en el están latentes y que pueden dar al traste con aquellos objetivos o, al menos, debilitar las virtudes de un sistema federal de gobierno. Esas modificaciones son, sin duda, parte importante de la futura agenda de la descentralización.

1 Por supuesto, uno podría preguntarse si no se supone que una de las virtudes de la descentralización es que la mayor cercanía entre provisión del servicio y comunidades beneficiarias invita a tomar esa responsabilidad por parte de las autoridades subnacionales, con el propósito de mejorar su eficiencia económica y administrativa, para con ello ganar legitimidad política en la acción del gobierno. La respuesta es afirmativa, pero sujeta a que las autoridades a cargo de la provisión de ese servicio puedan comunicar de forma efectiva que el éxito en la provisión es un logro propio y no compartido con terceros fuera de la jurisdicción.

* Armando Barrios Ross es economista, master en economía aplicada (The American University) e investigador del Centro de Políticas Públicas del IESA, Venezuela