

**LA DESCENTRALIZACIÓN
FISCAL EN VENEZUELA
¿SUBSIDIARIEDAD
EFICIENTE?**

RESUMEN

Este artículo se centra en el tema del principio de subsidiariedad en el proceso de descentralización fiscal venezolana. Su objetivo fundamental es el establecimiento de conjeturas que conduzcan a la identificación de indicadores de descentralización y a la realización de contrastes empíricos más rigurosos sobre el impacto de la descentralización fiscal en la gestión pública local y regional. El esfuerzo se justifica por la ausencia de datos oficiales sobre este tema y la necesidad de generar recomendaciones que conduzcan a hacer más eficiente la gestión pública.

ABSTRACT

This article focuses in the subject of the subsidiarity principle in the process of fiscal decentralization in Venezuela. Its main goal is the establishment of arguments that allows the identification of decentralization indicators and rigorous empirical contrasts on the fiscal decentralization's impact on the local and regional government performance. The effort is justified, given the absence of official data on this subject and the need for producing policy recommendations oriented to improve the provision of public services.

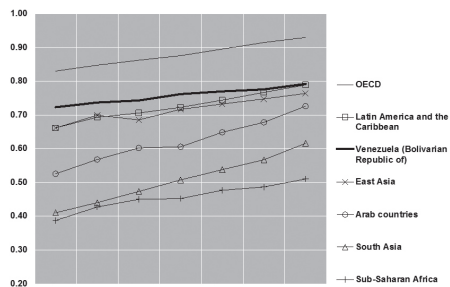
Palabras clave: subsidiariedad, descentralización fiscal, gobiernos subnacionales, finanzas públicas locales.

Key-words: Subsidiarity, Fiscal decentralization, Regional governments, Local public finance

Recibido: 2 de Mayo de 2008
Aceptado: 15 de Junio 2008

Venezuela aparece en los informes de desarrollo humano con un índice de desarrollo medio, algunas veces en el umbral de medio a alto pero sin lograr el salto. Indicadores estructurales como esperanza de vida y tasa de alfabetismo la colocan por encima del promedio de América Latina, pero los indicadores coyunturales —tasa bruta de matriculación e ingreso per cápita, por ejemplo— no sólo la colocan por debajo de ese promedio sino que la llevan a rezagarse en relación con otros países desde mediados de los noventa (gráfico 1). Dado que la descentralización se implanta en Venezuela a partir de 1989, resulta natural preguntarse sobre los efectos de la descentralización en esos resultados y ponderar diversas conjeturas consideradas a partir de los hallazgos empíricos.

Gráfico 1: Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Organización de Naciones Unidas

Algunas cuestiones del análisis convencional refieren a temas que permiten establecer una relación directa entre la descentralización y su impacto positivo sobre el desarrollo, a través del incremento de la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y en la generación de recursos que permitan financiarla de manera sostenida, del mejoramiento de la equidad inter e intraterritorial y de la profundización del empoderamiento como mecanismo para mejorar la gobernabilidad en esos niveles de gobierno.

En relación con el tema de la eficiencia, objeto del presente artículo, la literatura sobre la descentralización destaca la

conveniencia de marcos normativos claros y transparentes sobre las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, de medidas que incentiven la recaudación eficiente de ingresos propios, la responsabilidad y la rendición de cuentas para evitar el efecto del papel matamoscas y de conductas oportunistas (ejemplo, rescate financiero o bailout), de programas dirigidos a mejorar el capital humano y los procedimientos de gerencia en los gobiernos subnacionales, de promoción para la creación de mancomunidades de servicios en las áreas metropolitanas, de criterios de equidad eficientes en la definición de los parámetros de las transferencias no condicionadas del gobierno central, y del diseño de procedimientos electorales que promuevan una participación activa y vigilante de la ciudadanía en las decisiones colectivas y en la evaluación de sus resultados.

Desde un punto de vista de economía política interesaría, además, establecer si el tema de la eficiencia de la descentralización en Venezuela, dada su condición de país en proceso de desarrollo, es o no relevante para responder a preguntas más trascendentales como si el país estaba preparado para emprender la descentralización en el momento en que lo hizo y si su implantación ha servido para fomentar la cultura democrática y la demanda de gobernabilidad en el ámbito regional y local.

Este artículo centra su atención en el tema del diseño institucional de la aplicación del principio de subsidiariedad en Venezuela, sobre la base de su importancia en el análisis de la eficiencia de la descentralización. Dadas las limitaciones de información, el estudio sólo intenta una primera aproximación a partir del análisis de finanzas públicas presentado en Niculescu/Moreno (2007; ver cap. 4). A continuación se adelantan algunas conjeturas al respecto. Una debilidad fundamental del análisis es la ausencia de referencias a temas de tributación óptima en los niveles local y regional de gobierno, para lo cual se requiere información más allá de la mera cuantificación de la recaudación tributaria en los gobiernos subnacionales (especialmente, estadísticas de bases impositivas).

A juzgar por indicadores convencionales de desempeño de los procesos de descentralización como la realización de elecciones democráticas de autoridades locales, la proporción del gasto y de la tributación de gobiernos subnacionales en sus contrapartes nacionales y en el PIB, el número y tipo de competencias de servicios y de recaudación de ingresos a cargo de los gobiernos subnacionales, entre otras, Venezuela aparece con un grado de descentralización apreciable en el análisis comparado. Sin embargo, a partir de lo establecido en su formato original, muestra un inicio tardío en su fase fiscal y una rápida tendencia al estancamiento en relación con los avances que dicho proceso ha mostrado en otros países.

Diversos factores, dadas las diferentes dimensiones de la política de descentralización, podrían tener suficiente pertinencia en la explicación de esos resultados. De la revisión de los estudios sobre el caso venezolano destacan especialmente tres aspectos cuyos efectos habría que identificar apropiadamente: la volatilidad estructural de la economía venezolana asociada con su carácter petrolero y la ausencia de mecanismos efectivos de estabilización macroeconómica, la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitan una mejor y mayor participación política de los ciudadanos en los procesos de elección colectiva regionales y locales y, finalmente, algunas fallas de diseño institucional de la descentralización fiscal.

La identificación en el primer caso es relativamente simple y su visualización muy directa, pues los efectos de la volatilidad petrolera e inestabilidad macroeconómica se transmiten, fundamentalmente, a través de las transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales en vista de que ellas constituyen su principal fuente de ingresos. En el segundo caso se requiere de indicadores de resultados de gestión, cuya elaboración y estimación depende de información oficial que hasta ahora no se divulga de manera sistemática y oportuna; no obstante, los resultados de los procesos electorales ocurridos desde 1989 hasta ahora constituyen referencias indirectas sobre la percepción de la descentralización en la ciudadanía. A diferencia de estos dos casos, en el último la intuición no es fácil porque el diseño institucional de la descentralización envuelve motivaciones políticas y de eficiencia que se solapan dificultando la percepción de su influencia en el comportamiento de sus distintas instancias (política y fiscal o administrativa) y porque su dinámica puede dar lugar a cambios que alteran su sentido y naturaleza que es necesario identificar.

En atención a esto último este artículo se centra en el tema de la subsidiariedad en el proceso de descentralización venezolano, interesándose fundamentalmente en la relación entre economía política del proceso —esto es, los intereses reflejados en el diseño institucional de la descentralización fiscal— y el desempeño de la subsidiariedad. Igualmente, dada la ausencia de datos oficiales sobre este tema y la necesidad de generar recomendaciones que conduzcan a hacer más eficiente la gestión pública, se intenta identificar algunas variables de gestión —tanto en las competencias de servicios como en las de recaudación de ingresos— y de desempeño institucional para análisis futuros que permitan hacer contrastes empíricos más rigurosos. El trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, se establecen algunas precisiones conceptuales sobre el significado del principio de subsidiariedad, segundo, se aborda el tema de la subsidiariedad en Venezuela, con una descripción de su marco normativo, como preámbulo para el análisis de su relación el desempeño de la subsidiariedad en la práctica de la implantación de la descentralización en 1989. En la sección de conclusiones se plantean algunos puntos de la agenda de investigación pendiente en esta materia.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

En términos generales, la subsidiariedad refiere a la delegación de autoridad que hacen los individuos al Estado para la prestación de servicios en los que el sector privado no es autosuficiente, proceso que debe garantizar el equilibrio entre la autoridad delegada y la autonomía de los ciudadanos. Esta perspectiva se asocia con el federalismo inspirado en el liberalismo político¹ que, al mismo tiempo que admite la posibilidad del aumento en el bienestar general con la acción del gobierno en espacios en los que las comunidades no pueden alcanzar mejor sus objetivos por sí mismas, exige que dicha acción no implique una extralimitación del gobierno más allá de esos espacios (Maragall, 1997; Chicharro, 2002).

Este concepto de subsidiariedad es afín al concepto de descentralización entendida como un proceso de expansión de la autonomía de los gobiernos subnacionales, pero no da cuenta de la motivación de dicho proceso. En la perspectiva del análisis económico convencional (enfoque de primera generación de acuerdo con Oates, 2006) de la descentralización, la transferencia de mayores poderes políticos a niveles más bajos de gobierno se asienta en la mayor capacidad que estos últimos tendrían para proveer bienes y servicios públicos de alcance local de una manera más eficiente que lo que lo harían los gobiernos de mayor jerarquía (principio de correspondencia), por su mayor cercanía a los ciudadanos y al conocimiento de sus preferencias (Musgrave, 1959; Oates, 1972).

Una mayor elaboración de ese argumento establece que el ejercicio eficiente de la subsidiariedad supone una diferenciación correspondiente entre niveles de gobierno que se sustenta en los diversos grados de externalidad de los bienes y servicios públicos²; a mayor (menor) externalidad de un bien público, mayor (menor) el nivel de gobierno que debe hacerse cargo de su producción (Proudhon, 1862). Este criterio, sin embargo, no se verifica necesariamente en la práctica, debido a los

1/ El principio de subsidiariedad ocupa un lugar importante en la doctrina de la Iglesia Católica que, con ocasión de la expansión europea y el objetivo de frenarla para proteger las competencias estatales y locales, pasó a fundamentar su doctrina social en la autosuficiencia natural de las comunidades y la existencia de un orden jerárquico funda-

do en el derecho comunitario (Weiler 1997, Hinojosa 2004). La incorporación del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht no es casual, si se toma en cuenta la histórica tradición del federalismo en buena parte del continente europeo.

2/ Los bienes públicos se caracterizan por la no exclusión que indica que su disfrute por un individuo no excluye el de ningún otro independientemente de quién haya pagado por ellos y por la no rivalidad, que significa que su consumo por un individuo no reduce su cantidad disponible para otro.

contextos políticos que caracterizan la instrumentación de políticas de descentralización y las dinámicas políticas posteriores que pueden afectar su desempeño sin ninguna dirección previsible. Las explicaciones que siguen los enfoques de economía política (enfoque de segunda generación en el decir de Oates 2006), precisamente, intentan escudriñar este tipo problemas a partir de los intereses de los distintos actores envueltos en los procesos de descentralización siendo así que, por ejemplo, conductas ineficientes como el traspaso de déficit presupuestarios de gobiernos subnacionales a gobiernos centrales, o la concentración de funciones en el gobierno central bajo determinadas circunstancias, adquieren pleno sentido en este tipo de razonamiento (Ahmad, Brosio y Tanzi, 2008).

El reconocimiento de que la descentralización sea un proceso primordialmente político y que excepcionalmente envuelva consideraciones de eficiencia no le resta validez a la necesidad de evaluar su capacidad para elevar el nivel de bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, siendo que la metodología de análisis de esta relación es muy exigente en términos de los supuestos de conducta así como de la información empírica requerida para el contraste correspondiente, deben considerarse estrategias alternativas para su estudio.

En efecto, siguiendo a Tiebout (1956), una descentralización eficiente supone que la información sobre los costos de provisión de los bienes públicos locales está al alcance de las comunidades, que tales costos por unidad son relativamente constantes, la existencia de numerosas comunidades y la movilidad perfecta entre ellas; dadas estas condiciones, la competencia entre jurisdicciones conduce a una asignación óptima de recursos en la provisión de dichos bienes. Estos supuestos, no obstante, difícilmente se cumplen en la práctica, especialmente en países con grandes áreas metropolitanas; ello explica el que la evolución posterior de la reflexión sobre este tema muestre una diversidad de temas cuya diferencia tiene que ver con la relajación de dichos supuestos.

A manera de ejemplo se destacan los aportes de Atkinson y Stiglitz (1980), una importante referencia en la materia, aunque advierten que su estudio está lejos de ser completo. Parten de establecer que en los bienes públicos locales, a diferencia de los bienes privados, no se cumple la condición de convexidad lo que excluye, a la vez, la posibilidad del logro de posiciones óptimo-pareianas. Adicionalmente, si el supuesto de existencia de numerosas comunidades no se verifica, los gobiernos locales podrían comportarse como monopolios, los ciudadanos podrían no encontrar una comunidad de su preferencia y podrían acentuarse las diferencias económicas entre comunidades. Estos autores desarrollan su análisis para los contextos de los dos teoremas del bienestar, bajo los supuestos de comunidades autónomas, preferencias homogéneas y heterogéneas, y con y sin restricciones en el número de comunidades y de población, con resultados que indican la posibilidad de que no exista equilibrio para las variables endógenas consideradas: cantidad de bien público, número de comunidades y población de cada comunidad.

Los autores puntualizan, además, que la existencia de restricciones impuestas desde los más altos niveles de gobierno sobre la autonomía de los gobiernos locales —provisión de un mínimo nivel de servicios, criterios sobre los contenidos de los programas de educación, salud y otras áreas, máxima tasa impositiva, transferencias condicionadas, etc.— pueden obviamente afectar el logro de posiciones óptimas en el proceso de asignación de recursos a la provisión de bienes y servicios públicos locales. Estos problemas constituyen, precisamente, el ámbito del federalismo fiscal que se ocupa de la reflexión sobre el diseño óptimo de la descentralización fiscal, tomando en cuenta que las intervenciones del gobierno central en la autonomía de los gobiernos locales se justifican sobre la base de sus funciones redistributivas y de corrección de externalidades propias de bienes y servicios públicos de alcance nacional, así como de las que puedan surgir en el ámbito regional y local. No se requeriría de la mediación de gobiernos locales para esas funciones si no fuera por la existencia de diferencias en las preferencias de las comunidades que estos gobiernos tienden a conocer mejor; y la solución sería relativamente simple si esas preferencias se revelasen como en los mercados privados³. En la práctica, sin embargo, se interpone la forma en que las decisiones colectivas son votadas; en los casos en que es clara la preferencia del votante mediano, el modelo se resuelve sin problemas⁴, pero lo general es que ello no sea así en vista de los ruidos que pueden causar las preferencias de los gobernantes locales cuando no coinciden con las del votante mediano y los electores, a su vez, no tienen control total sobre sus gobernantes.

Existe una literatura abundante sobre el contraste empírico de conjeturas que se preguntan acerca de la capacidad de las políticas de descentralización para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. El reciente trabajo de Ahmad, Brosio y Tanzi (2008) intenta una respuesta a través de la revisión de dicha literatura en sus aspectos metodológicos y resultados y, mediante la organización de los estudios en aquellos que hacen referencia a las relaciones entre descentralización y eficiencia en la producción de bienes y servicios públicos locales, la descentralización y adecuación a las preferencias de las comunidades, la descentralización y convergencia en las preferencias (bajo la hipótesis de que la descentralización estimula la diversidad de preferencias), y la descentralización y crecimiento (bajo la hipótesis de que la descentralización promueve el crecimiento por las ganancias de eficiencia en la inversión en educación e infraestructura local).

En general, esos autores encuentran que la evidencia favorece a la descentralización en la primera de las relaciones y que solamente los países de la OCDE han mejorado su desempeño en relación con otros países; para el resto de las hipótesis los resultados no son conclusivos. Se señala que habría que identificar la naturaleza conjunta de las restricciones de ingresos y gastos de los gobiernos locales al momento de evaluar su verdadera capacidad de provisión de bienes y servicios; que la evidencia para caracterizar la evolución dinámica de la descentralización es muy pobre, y que la relación entre descentralización y crecimiento es muy tenue.

3/ En este caso las transferencias de sumas fijas desde el gobierno central a los gobiernos locales operan simplemente como devolución de impuestos a los ciudadanos.

4/ El mismo equilibrio se alcanza si el gobierno central transfiere recursos a los individuos directamente que si la transferencia se hace al gobierno local (Bradford/Oates, 1971).

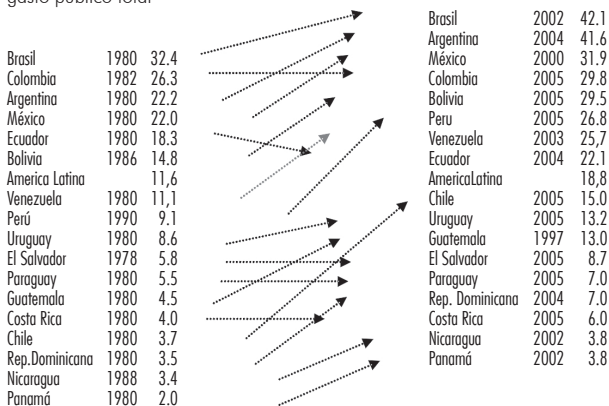
LA SUBSIDIARIEDAD EN VENEZUELA

La evaluación sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, entendido de la manera anteriormente abordada, es difícil porque la calidad de la información requerida normalmente no está disponible. En la introducción se mencionó que una estrategia común para abordarlo es la de relacionar el nivel de gasto total y social de los gobiernos subnacionales con algunos indicadores de desarrollo humano, y entre ese gasto y las transferencias del gobierno central. Este tipo de estudio, por supuesto, no sustituye a los análisis de costo/beneficio que son más apropiados para dar cuenta de la eficiencia de las políticas públicas, pero puede ayudar a orientar la definición de los temas de la agenda de investigación en la materia. Del diseño normativo de la descentralización fiscal en Venezuela, del cual se ofrece un breve resumen a continuación, surgen un conjunto de temas y conjeturas preliminares que deberán validarse en el futuro con análisis más rigurosos (data panel, relaciones de causalidad, entre otros).

El marco normativo

A juzgar por indicadores convencionales de desempeño de los procesos de descentralización como la realización de elecciones democráticas de autoridades locales, la proporción del gasto y de la tributación de gobiernos subnacionales en sus contrapartes nacionales y en el PIB, el número y tipo de competencias de servicios y de recaudación de ingresos, entre otras, Venezuela aparece como un país más descentralizado que otros en el análisis comparado (cuadro 1). Efectivamente, en el país se hacen elecciones de alcaldes y gobernadores de estados desde 1989 cada cuatro años, los estados han asumido nuevas responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos, y en la Constitución de 1999 (C99) no sólo se ratificó la política de descentralización, sino que se incorporaron conceptos como el Consejo Federal de Gobierno, el Fondo de Compensación Interterritorial y las alcaldías metropolitanas. No habiéndose aprobado la reforma constitucional votada recientemente⁵, se asume que la descentralización sigue vigente en el país.

Cuadro 1: % del gasto de gobiernos subnacionales en el gasto público total



Fuente: First Global Report of United Cities and Local Governments 2007, Banco Central de Venezuela y Ministerio de Finanzas Venezuela

5/ El actual presidente propuso una reforma constitucional que, de haber sido aprobada en referéndum del día 2 de diciembre de 2007, habría permitido una recentralización de los poderes públicos.

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno en Venezuela no es esencialmente diferente de la de otros países (Anexo 1) pero, aunque el país no está entre los más rezagados en lo que a la evolución de la descentralización se refiere, tampoco está entre los que reflejan significativos avances; de hecho, ha tendido a estancarse, lo que contrasta con las tendencias de las dos últimas décadas de establecimiento y/o profundización de dicha política en un cada vez mayor número de países (Niculescu/Moreno, 2007; UCLG, 2007).

Aunque de gran impacto en el ejercicio del poder político en el país, desde el punto de vista institucional el efecto de la implantación de la descentralización en Venezuela fue formalmente moderado, pues solamente requirió el desarrollo normativo de materias que ya estaban previstas en el texto constitucional de 1961 (artículos 2, 16, 25, 22, 136 # 10, 137, y artículo 1 de la enmienda 2), lo que se tradujo en la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTC) y las reformas a la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 (LORM) y Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores (LERG) de 1988 que consagraron la elección directa de gobernadores y alcaldes. Con estos cambios surgió la figura del alcalde y los procesos electorales correspondientes para gobernadores, alcaldes y consejos legislativos.

En materia de subsidiariedad, el proceso de descentralización no significó un cambio significativo en la autonomía de los estados, la cual tanto en términos de servicios como de ingresos resultó ser comparativamente menor que la de los municipios y, ciertamente, restringida en relación con el sentido conceptual de la subsidiariedad presentado en la sección anterior. Efectivamente, en el texto legal se aprecia que no solamente se mantienen pocas competencias de servicios —seguridad ciudadana (policía municipal) y organización y división político territorial de los municipios y demás entidades locales (numeral 2, artículo 164 C99)— sino que, las nuevas que se les reconocen (LODDTC) son responsabilidades compartidas y coordinadas con el gobierno central (educación, salud, infraestructura vial y de puertos y aeropuertos) para las cuales la ley, incluso, prevé la posibilidad de reversión⁶.

Igualmente, del lado de los ingresos, casi 80% del total de los recursos adicionales por concepto de nuevas transferencias de recursos del gobierno central (FIDES, AEE), o adicionales (incremento del Situado), es de carácter condicionado. Para las nuevas transferencias de servicios, la LODDTC previó la figura de convenios (artículo 6) en el caso de las competencias concurrentes con el gobierno central, mediante los cuales éste último se compromete a hacer el traspaso de los correspondientes créditos presupuestarios. También previó la LODDTC la delegación de competencias a los estados de áreas de servicios básicos (agua, luz, telefonía, transporte y gas) correspondientes al gobierno central (artículo 5), así como también posibilidad de reversión de las transferencias al gobierno central (artículo 8).

6/ La LODDTC prevé que reiterados incumplimientos de resoluciones del Ejecutivo Nacional pueden ser causales de remoción de los gobernadores de estados; al respecto, ya en 1996, Delfino planteaba la inquietud sobre la violación del principio legal de esta norma que debería referir la remoción por ese causal al electorado y no a ninguna otra

instancia ni legislativa ni ejecutiva. Este último punto contradice la norma incorporada en la C99 sobre referendos consultivos como mecanismos de evaluación de la gestión en estados y municipios. En los últimos meses, el Ejecutivo Nacional ha decidido la devolución de ciertas competencias de los estados al gobierno central, tal es el caso de

los peajes y, más recientemente, del anuncio referido al manejo de puertos y aeropuertos; en el caso de la Alcaldía Metropolitana se devolvieron las competencias de policía y de salud.

Con la implantación de la descentralización en 1989, los municipios mantuvieron la autonomía de servicios y de ingresos ya establecida en la Constitución de 1961 (C61) y en la LORM, pero vieron aumentados sus recursos en razón del aumento del Situado y de la creación del FIDES y de las AEE. Luego de la aprobación de la C99, el tema de la gestión municipal se amplió con la inclusión de la materia sobre los distritos metropolitanos (artículos 171 y 172) que, aunque ya estaban considerados en la LORM, no tenían rango constitucional. En esta normativa se sustentará posteriormente la creación del Distrito Metropolitano de Caracas (DM) mediante la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas (LEDIMCA) del 8 de marzo de 2000 (artículo 18 C99) que, sin embargo, refiere al Distrito Capital (DC) como ente territorial que reemplaza al viejo Distrito Federal (DF)⁷. Lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la C99 sobre la elaboración de una ley para el referido DC fue tergiversado (Delfino, 2000), porque evidentemente los conceptos de DC y DM atienden en la C99 a fines diferentes; mientras que el primero es el asiento de áreas metropolitanas, i.e., áreas que trascienden el territorio de dos o más municipios que mantienen estrechas relaciones económicas, sociales y físicas (artículo 171 C99), el segundo es asiento permanente de los órganos del Poder Nacional. Además de este marco normativo, las acciones del DM se regulan por las ordenanzas emanadas del Cabildo Metropolitano.

En el artículo 19 de LEDIMCA se establecen las competencias de servicios del DM, que son las mismas establecidas en el artículo 178 de la C99 y en la LORM para los municipios, mientras que en el artículo 22 se establecen los ingresos constituidos por el Situado Constitucional que le corresponde al DC deducido del aporte correspondiente a los municipios del DC, el diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios del Estado Miranda integrados en el DM, el aporte del diez por ciento (10%) en cada ejercicio fiscal del ingreso propio efectivamente recaudado en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior de los municipios integrantes del DM, el subsidio de capitalidad que se acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, otras transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Nacional o de otras fuentes, los ingresos provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes, las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas y sanciones y los demás que le sean atribuidos, los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley. Adicionalmente, en los artículos 24 y 26 se establece, respectivamente, que el DM podrá crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la Ley, y en particular los tributos que tienen asignados los estados en la C99, así como los que les sean asignados de acuerdo con la ley prevista en el numeral 5 del artículo 167 de la C99, y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la Ley; y que la función de coordinación de las mancomunidades metropolitanas, cuyo establecimiento corresponde al Alcalde Metropolitano.

En razón del solapamiento con las atribuciones de los municipios integrantes del DM a que da lugar esa definición de competencias, tanto el Alcalde Metropolitano como los alcaldes de los municipios Libertador, Sucre, Baruta, Chacao y el

7/ Con fecha 28 de marzo de 2000 se publicó en Gaceta Oficial la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas que reguló la transición y transferencia del patrimonio y responsabilidades del DF al DM.

Hatillo, solicitaron un recurso de interpretación al Tribunal Supremo de Justicia. La sentencia del 13 de septiembre de 2000, además de ratificar el doble carácter del sistema de gobierno del DM establecido en el artículo 3 de LEDIMCA que expresa que dicho sistema de gobierno es de dos niveles, uno metropolitano y uno municipal, intentó establecer las competencias de naturaleza metropolitana, al eliminar todo lo que envolvía la función de coordinación del DM en determinadas áreas de servicios (ver Anexo 2) y —con una argumentación poco clara— la del establecimiento de mancomunidades municipales⁸. En lo referente a la Hacienda Pública del DM, el recurso estableció que éste no tiene capacidad para establecer sobretasas de impuestos por considerarla una potestad del Poder Nacional.

Las imprecisiones del marco normativo de la Alcaldía Metropolitana de Caracas afectan la estabilidad y alcance de largo plazo de sus actividades. Estas imprecisiones, ciertamente, pueden minimizarse por la vía de negociaciones políticas en la práctica que solamente tienen lugar si la configuración del poder y el balance de los poderes públicos les son favorables.

La C99 también amplió el tratamiento de la descentralización con la incorporación de los temas de la Hacienda Pública Estatal, el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial, temas estos que servirían para corregir los desequilibrios verticales y horizontales, así como para introducir mecanismos de cooperación requeridos para corregir las externalidades de los servicios públicos en los niveles locales y regionales; pero que, sin siquiera llegar a operar, cerraron el ciclo de desarrollo de las políticas de descentralización en el país. En efecto, desde 2002 comenzaron a surgir nuevas estructuras de gobierno local que se superponen a las existentes y con marcos normativos que indeterminan el curso de la descentralización (Ley de los Consejos Locales de Planificación, Ley Especial de los Consejos Comunales que deroga la anterior, Ley del Poder Público Municipal).

El tema sobre la rendición de cuentas cambia conceptualmente a partir de 1999 respecto de su planteamiento original en 1989. Siguiendo lo establecido en la C61 (artículo 24), la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de estado de 1989 impuso la destitución del gobernador por desaprobación de su gestión anual con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículos 13 y 14); por su parte, la LODTC estableció la presentación semestral ante la Asamblea Nacional y los Consejos Legislativos de los estados de una evaluación del cumplimiento de objetivos y metas de los planes coordinados de inversión (artículo 18). Para los alcaldes, la LORM estableció la revocación del cargo por desaprobación de su memoria y cuenta anual con el voto de las tres cuartas partes de los integrantes del cabildo municipal (artículo 69). Con la aprobación de la C99 se ratifica que los gobernadores de estados deben rendir anual y públicamente cuenta de su gestión ante sus respectivos consejos legislativos, a los que se le añaden los consejos de planificación y coordinación de políticas públicas y las contralorías estatales (artículo 161 C99); mientras que para los municipios la norma se incorpora en la LOPPM que demanda la presentación de un informe anual de gestión ante los concejos y contralorías

8/ En el texto de la sentencia se lee ...Planteada así las competencias, lo que corresponde al nivel metropolitano no está sujeto al régimen de mancomunidades municipales, establecidas en el artículo 170 de la Constitución, ya que el Distrito Metropolitano se sobrepone en lo que es de su competencia a los otros municipios, por lo que sobre dichas

competencias no hay asociaciones posibles, ya que de pleno derecho el Distrito Metropolitano asume las áreas municipales que le han sido conferidas por la ley que lo creó, lo que incluye las modalidades asociativas intergubernamentales que cada Municipio hubiere realizado con entes privados, los cuales pasan de pleno derecho al Distrito

Metropolitano, en las áreas que sean de su competencia, y así se declara...

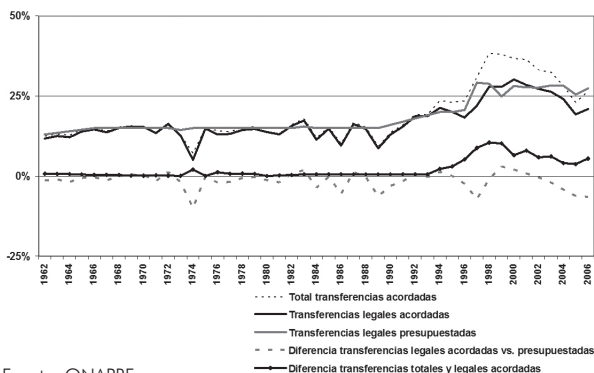
municipales respectivos (numeral 18, artículo 88). En ninguno de estos documentos se especificó la revocación de los mandatos de gobernadores y alcaldes, a pesar de que en el nuevo texto constitucional quedó establecido que los gobiernos de las entidades políticas de la República son de mandatos revocables (artículo 6 C99). Esto último, indudablemente, debilita políticamente al proceso de descentralización desde la perspectiva del elector.

La autonomía de recursos de estados y municipios tiende a reducirse con la creación de los Consejos Comunales, como efectivamente lo refleja la reforma de la Ley del FIDES de 2006, mediante la cual se les reduce su participación en la distribución de 60% a 42% para los estados y de 40% a 28% para los municipios, correspondiéndole el resto a los consejos comunales (los porcentajes son inferiores para los excedentes en la recaudación del IVA con respecto a lo presupuestado: 30% para estados, 20% para municipios y 50% para consejos comunales).

El impacto presupuestario ex ante de la descentralización en las finanzas de estados y municipios se muestra en el gráfico 2 en el que se registra la evolución de las transferencias presupuestarias a los estados y municipios durante el período 1962-2006. Para fines comparativos, también se incluye el monto de las transferencias legales presupuestadas y acordadas (impacto presupuestario ex post que incluye las modificaciones que puedan ocurrir durante el ejercicio fiscal). En dicho gráfico se aprecia que la diferencia entre ambos indicadores es prácticamente marginal antes de la descentralización (alrededor de un promedio anual de 0,5% de IOGC) y que luego sube a un promedio anual de 6% entre 1994 y 2006. Esta diferencia indica

que las proyecciones presupuestarias han tendido a desviarse cada vez más de los montos ejecutados de transferencias, en vista de la subestimación de los ingresos petroleros y, probablemente, porque las preasignaciones del FIDES y las AEE terminan siendo diferentes a los montos aprobados para proyectos de inversión presentados por las entidades federales a cuenta de esos recursos. Igualmente, podría darse el caso de situaciones de incumplimiento del Ejecutivo Nacional de la normativa legal de las transferencias; por ejemplo, de acuerdo con el gráfico 2, las diferencias se hacen especialmente

Gráfico 2: Transferencias a estados y municipios base presupuesto y base acordado como porcentaje de ingresos ordinarios de gobierno central. Período 1962-2006



Fuente: ONAPRE

presentes en periodos de boom petrolero (1974, 1989-90, 1997, 2002...), lo que lleva a pensar que los recursos adicionales obtenidos durante estos períodos habrían sido catalogados de extraordinarios, a partir de lo cual el gobierno central habría evadido el pago de las transferencias legales adicionales a estados y municipios.

En materia de ingresos, además de sus ingresos propios constituidos por impuestos, tasas y servicios no reservados al gobierno central, a los estados se les reconoció, por un lado, competencias en las áreas de administración y recaudación del ramo de papel sellado, explotación y administración de algunos recursos minerales, administración, conservación y mantenimiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios, administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial, y la organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo no reservados al Poder Nacional; y por el otro, se les incrementó la proporción del Situado Constitucional (artículo 13) y, posteriormente, se les aprobaron transferencias condicionadas que se financiarían mediante el Fondo de Inversión para la Descentralización (FIDES) y las Asignaciones Económicas Especiales (AEE) cuyas leyes se aprobaron en 1993 y 1997, respectivamente. De igual manera, los municipios incrementaron su participación en el Situado Municipal. En el cuadro 2 se muestra el impacto de estas transferencias en las finanzas públicas estatales

Cuadro 2: Participación porcentual de transferencias por Situado, FIDES y AEE a estados y municipios en ingresos ordinarios (IO) del gobierno central. Antes y después de la descentralización fiscal

	Antes	Después	a	Diferencia
Situado Constitucional (SC)	15,0%	20,0%	b	5,0%
FIDES	-	3,0%	c	3,0%
AEE	-	4,0%	de	4,0%
Total	15,0%	27,0%		12,0%

a Antes = hasta 1989; Después = desde 1997

b % del SC aumentó en 1% anual desde 1990 hasta alcanzar 20% en 1994.

c FIDES = % IVA * IVA/IO

% IVA = tasa de participación de FIDES en recaudación IVA

Se usa el 15%, m[ínimo que establece la Ley del FIDES (1996, 2000)

IVA/IO = proporción de recaudación IVA en IO = 20% promedio 1997-2006

d AEE = % RPns * RP/IO

%RPns = tasa de participación de AEE neta de SC

Se utiliza el 25% que establece la Ley de AEE de 2000

RP/IO = proporción de recaudación RP en IO = 20% periodo 1997-2006

e El incremento de la regalía a 30% de la producción petrolera a partir de 2002 no se tradujo en un incremento de las AEE, las que siguieron estimándose con base en la tasa de 16,67% de acuerdo con lo establecido en las disposiciones transitorias de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos 2001.

Fuente: ONAPRE, Constitución 1961, 1999, Ley del FIDES, Ley de AEE, Cálculos propios.

En estos contenidos del marco institucional de la descentralización fiscal en Venezuela se evidencia una motivación de la política de descentralización menos sustentada en razones de eficiencia que en otros países en los que los temas sobre la disminución de los desequilibrios verticales, de coordinar las políticas públicas y programas entre los distintos niveles de gobierno y de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas tienen una mayor presencia (Brasil, Colombia, Chile, entre otros (UCLG, 2007)). Aunque es cierto que, a diferencia de Venezuela, en otros países de desarrollo similar las crisis fiscales de comparativamente de mayor dimensión e impacto negativo sobre el bienestar en los ochenta y los noventa hicieron que consideraciones mínimas de eficiencia fueran inevitables en el diseño de sus políticas de descentralización, ya ha pasado un tiempo considerable como para que el tema de la eficiencia de las políticas públicas locales

y regionales adquiriese relevancia en la discusión sobre la descentralización en el país. Sin embargo, ello no ha ocurrido y el por qué tiene que ver no solamente con las fallas de diseño institucional del modelo sino con la falta de transparencia de la gestión pública municipal y estatal y de disposición de alcaldes y gobernadores a rendir cuentas a sus electores de su gestión en términos del análisis costo/beneficio (es decir, a mostrar el costo real de los bienes y servicios provistos y su adecuación a las preferencias de los electores). ¿Problemas de economía política? Al parecer, sí; primero, la revocación habría servido más como mecanismo del juego político-electoral que como instrumento para mejorar la gobernabilidad democrática a través del incremento de la eficiencia en los servicios públicos locales y regionales; segundo, los alcaldes y gobernadores no habrían respondido totalmente a las demandas de mayor eficiencia en la provisión de esos servicios como consecuencia del efecto del papel matamoscas; y, tercero, la ausencia de mecanismos efectivos para una mayor participación política habría dificultado el empoderamiento de los ciudadanos en las elecciones colectivas en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.

Calidad de la subsidiariedad en Venezuela: resultados heterogéneos

Una evaluación del desempeño de los servicios públicos locales y estatales indudablemente serviría para fundamentar las conjeturas anteriores. En ausencia de mejores indicadores, en esta sección se intenta una reflexión que utiliza la data disponible sobre las finanzas públicas de estados y municipios para hacer ciertas inferencias sobre las características de la gerencia pública en esos niveles de gobierno, así como también sobre su impacto en el desarrollo humano del país. Sin embargo, se advierte de la necesidad avanzar hacia la aplicación de técnicas avanzadas (data panel, análisis de causalidad) para fundamentar los hallazgos de una manera más rigurosa, así como de emprender un estudio profundo de la temática tributaria en los niveles estatal y municipal. El análisis que sigue es un resumen de los principales hallazgos que se presentan en el trabajo de Niculescu/Moreno (2007).

La equidad vertical

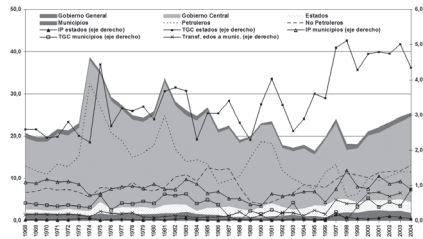
Haciendo abstracción de los temas de economía política, vale la pena preguntarse si, dado el aumento de su dependencia de las transferencias de recursos del gobierno central, los estados estarían en capacidad de abrir espacios para mejorar la recaudación de ingresos propios y ampliar de manera autónoma la provisión de bienes y servicios y, así equipararse con los municipios y mejorar el desequilibrio vertical que caracteriza la descentralización venezolana. Los números indican que no. Antes de mostrar por qué, es necesario señalar que las fuertes restricciones para el endeudamiento de los gobiernos subnacionales determinan que sus finanzas muestren equilibrio contable al cierre de cada ejercicio fiscal, aunque sus necesidades presupuestarias no queden plenamente satisfechas.

Entre 1968 y 2004, los ingresos del gobierno general (incluye gobierno central, estados y municipios) oscilaron entre 16,5% del PIB (1995) y 38,7% del PIB (1974); correspondiéndole a los estados una participación promedio antes de la

descentralización (1968-1989) de 12,1% y a los municipios de 6,2% que, luego con la descentralización (1990-2004) que llevó al aumento del SC y a la creación del FIDES y de la AEE, aumentó a 19,9% en los estados y a 7,7% en los municipios. A pesar del gran aumento en sus ingresos, las finanzas de los estados son más vulnerables que las de los municipios; en efecto, las limitaciones legales para levantar ingresos propios (IP) determinan que las transferencias del gobierno central (TGC) representen más del 98% de sus ingresos, lo que contrasta con el 40% promedio de los municipios (incluyendo las transferencias de los estados) en el período 1968-2004 (gráfico 3).

Siendo los ingresos fiscales petroleros una fuente importante de recursos del gobierno central y a la que están atadas las transferencias a estados y municipios, y siendo menor la dependencia de estos últimos de esas transferencias, se desprende que las finanzas estatales están sometidas a una mayor volatilidad que las de los municipios.

Gráfico 3: Ingresos por nivel de gobierno (Ejecutado) % del PIB



En el gráfico 3 se puede observar adicionalmente que, a la bajísima contribución de los IP de los gobiernos descentralizados se añade una cierta relación inversa con los ingresos fiscales del gobierno central, que se manifiesta especialmente en períodos de auge petrolero. Esta observación es importante no sólo para dar cuenta del bajo esfuerzo fiscal del país, sino también para mostrar que ese comportamien-

Cuadro 3: Coeficientes de correlación entre ingresos fiscales totales, petroleros, no petroleros y transferencias de gobierno central e ingresos propios de gobiernos descentralizados en términos de PIB y reales. Periodos 1968-2004, 1990-1994, 1990-1996 y 1996-2004

	Periodo	En términos de PIB			En términos reales	
		Y gob central	Y gob central petrolero	Y gob central no petrolero	Y gob central petrolero	Y gob central no petrolero
Y gob central pet	1968-04	0,83	1,00		0,68	1,00
	1990-04	0,68	1,00		0,52	1,00
	1990-96	0,96	1,00		0,89	1,00
	1996-04	0,85	1,00		0,84	1,00
Y gob central no pet	1968-04	0,01	-0,54	1,00	0,51	-0,29
	1990-04	0,13	-0,64	1,00	0,40	-0,58
	1990-96	-0,76	-0,91	1,00	-0,61	-0,90
	1996-04	0,35	-0,20	1,00	0,37	-0,20
Y prop gob desc	1968-04	-0,22	-0,49	0,56	-0,35	-0,29
	1990-04	0,01	-0,58	0,79	0,25	-0,54
	1990-96	-0,60	-0,59	0,48	-0,56	-0,65
	1996-04	-0,11	-0,48	0,64	-0,01	-0,43

Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

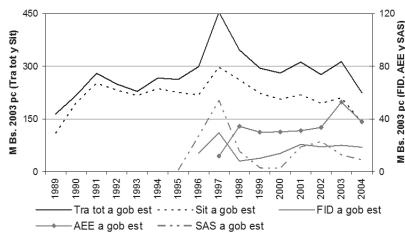
to podría tener que ver con el carácter rentístico de gran parte de los ingresos fiscales y que, por tanto, una conducta rentista de los gobiernos subnacionales también debería considerarse en el análisis del desempeño de la descentralización fiscal (cuadro 3).

Descontando el impacto del contexto macroeconómico, la evolución de las TGC —constituidas principalmente por el Situado Constitucional (SC), el FIDES, las AEE, los recursos por Transferencias de Competencias (educación, salud, entre otras) y otras transferencias como los subsidios de capitalidad percibido por la Alcaldía Metropolitana— sugiere un comportamiento de la descentralización fiscal de una manera más errática en los estados que en los municipios, hecho que se corresponde con el tratamiento diferencial que se percibe en el marco normativo hacia las competencias de ingresos de estados y municipios anteriormente reseñado.

En referencia a los estados, el monto de las TGC casi se duplica entre 1989, año de inicio de la descentralización y comienzos de los años dos mil, mostrando picos en 1997 y 2003 para luego caer en 2004, tal y como lo muestra su evolución en términos del PIB y reales per capita (gráficos 4 y 5). Los ingresos reales de los municipios también crecen de manera importante, mostrando picos en 1997 y 1998, por los aumentos que experimentan las TGC y los IP, aunque diferencia de los estados, el incremento en las TGC mantiene sus promedios en niveles más o menos estables (gráficos 6 y 7)⁹.

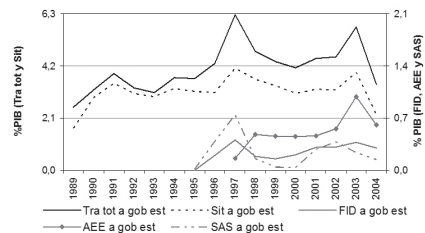
A pesar de lo anterior, se perciben algunas diferencias en la trayectoria de las TGC de estados y municipios que están asociadas con su respectiva estructura en esas entidades. En el caso de los estados, la trayectoria de las TGC está marcada por la del SC (gráficos 4 y 5), particularmente hasta 1995, representando éste un promedio de 87,0% del total de las TGC en el periodo 1990-1995 y 71,6% en el periodo 1996-2004. Se observa que a partir de 1995, los estados comienzan a

Gráfico 4: Transferencias totales reales per capita a gobiernos estatales: Situado, FIDES, AEE y SAS. Periodo 1989-2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

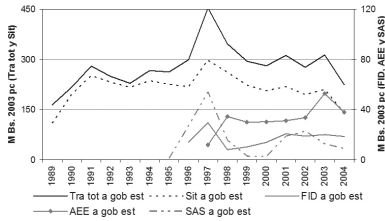
Gráfico 5: Transferencias totales gobiernos estatales, Situado, FIDES, AEE y SAS. Periodo 1989-2004 (% PIB)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

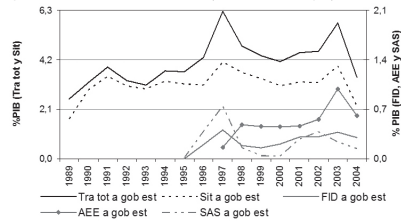
9/ La información fiscal de los municipios es incompleta antes de 1994, por lo que las referencias se hacen para el período 1994-2004.

Gráfico 6: Ingresos fiscales totales de gobiernos municipales, transferencias totales e ingresos propios reales per capita. Periodo 1994-2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 7: Transferencias e ingresos propios de gobiernos municipales: Situado, otras transferencias, impuestos indirectos e ingresos no tributarios reales per capita. Periodo 1994-2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

percibir otras transferencias (desde 1995 recursos correspondientes a los servicios de salud transferidos por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (SAS), desde 1996 recursos del FIDES y desde 1997 los de las AEE).

Estas transferencias tienen un comportamiento más errático en términos de PIB que el Situado¹⁰ pero, como éste, también disminuyen en 2004 en posible respuesta a las tendencias centralizadoras del gobierno actual.

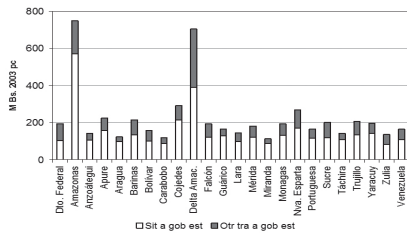
En los municipios, los IP constituyen el principal componente de los ingresos fiscales hasta 2001, aunque su proporción cae (pasa de 67,2% de sus ingresos totales en 1994 a 46,5% en 2004) mientras que la de las TCG aumenta. Aun así, en términos per capita reales, los IP muestran menor variabilidad que los ingresos por TGC entre esos años, exhibiendo un comportamiento bastante similar hasta 2001 cuando sus trayectorias comienzan a ir en direcciones opuestas, los primeros en caída y los segundos estables (gráficos 6 y 7). Dentro de los IP destaca el rubro de impuestos indirectos, cuya proporción en el total de ingresos pasa de 67,2% en 1994 a 46,5% en 2004, por el aumento importante de las TGC; a pesar de su importancia, muestran una gran dispersión, revelándose que para algunos municipios es mucho más relevante la percepción de transferencias.

A las diferencias en el análisis comparado estados/municipios se añaden las provenientes del comportamiento diferenciado al interior de esas entidades, abonando este comportamiento a favor de la tesis de que algunos gestores de las políticas públicas estatales y municipales se habrían interesado o habrían tenido más oportunidades que otros para elevar la eficiencia de las mismas.

10/ En el caso de las transferencias de SAS puede que se haya presentado un problema de registro de información en los años 1998-2000 en algunos presupuestos estatales y que las transferencias por descentralización de la salud hayan sido incluidas en el rubro de otras transferencias. Habría que validar estas estimaciones presupuestarias de

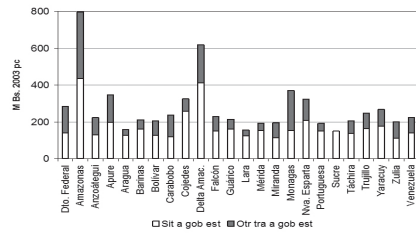
los estados a través de la información del Presupuesto del Ministerio de Salud en la Ley de Presupuesto de la Nación de esos años y las memorias del propio ministerio.

Gráfico 8: Situado y otras transferencias reales per capita a gobiernos estatales por estado. Año 1989 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 9: Situado y otras transferencias reales per capita a gobiernos estatales por estado. Año 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

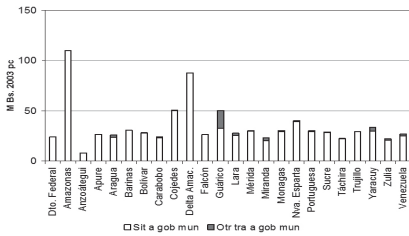
El impacto diferenciado intra estados e intra municipios de las TGC está parcialmente asociado con sus parámetros de reparto, principalmente población y vocación petrolero/minera de estados y municipios. En ambos casos pueden existir motivos de economía política, si se verifica la manipulación de los datos de población y las variables de producción petrolera y minera, tanto por parte del gobierno central como de los gobiernos subnacionales. Ese impacto diferenciado se revela en los resultados de su gestión de gasto, especialmente cuando la dependencia de las TGC es muy alta.

El reparto del 30% del SC que se distribuye en partes iguales a todos los estados, medido en términos reales per capita, beneficia a los de menor población (Delta Amacuro, Amazonas, especialmente); en cambio, el reparto del 70% que se hace en función de la población de las entidades, beneficia a los de mayor población¹¹ pudiendo darse el caso, como efectivamente ocurre, que estados con gran volumen poblacional reporten un SC real per capita más bajo que aquellos con muy baja población; ejemplo Zulia y Distrito Federal en comparación con, nuevamente, Delta Amacuro y Amazonas (gráficos 8 y 9). El mismo análisis vale para los municipios, los cuales reciben una proporción fija del SC municipal total por estado igual al 50% dividido en partes iguales para cada municipio y una con base en su población igual al 50% restante (gráficos 10 y 11).

Igualmente, las transferencias por FIDES y AEE tienen un impacto diferenciado en las finanzas públicas de los estados y municipios que influye sobre la variabilidad de las TGC después de 1997, particularmente en los estados que, por su vocación petrolero/minera —Monagas, Amazonas, Anzoátegui y Zulia—, se benefician de estos recursos más que el resto de los estados. En el gráfico 12 se muestra la distribución estimada de acuerdo con los parámetros que los definen; dicha distribución no necesariamente se corresponde con los montos efectivamente ejecutados.

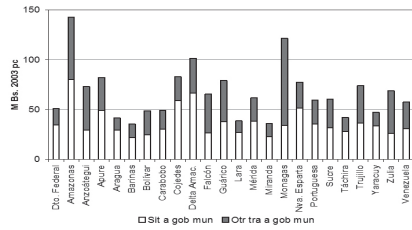
11/ El Distrito Federal aumenta su proporción en el SC real per cápita porque con la creación del estado Vargas su población disminuye.

Gráfico 10: Situado y otras transferencias reales per capita a gobiernos municipales por estado. Año 1994. (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 11: Situado y otras transferencias reales per capita a gobiernos municipales por estado. Año 2004. (M Bs. 2003 pc)

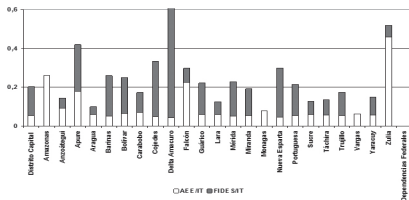


Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

En lo que respecta a los IP de los estados, durante el período de análisis se presenta una elevada dispersión entre entidades federales que no sólo obedece a las diferencias de nivel y composición de su actividad económica sino a que ellas no han asumido homogéneamente las competencias transferidas en el marco de la descentralización administrativa, así como también una elevada variabilidad en su recaudación que puede en parte atribuirse a sus limitadas competencias tributarias. Ambos rasgos son reflejo de una vulnerabilidad extrema de las finanzas públicas estatales ante las decisiones del nivel central sobre las transferencias fiscales intergubernamentales (gráficos 13 y 14).

En el caso de los municipios, el comportamiento de los IP agregados a nivel de sus respectivos estados no refleja la diversidad de condiciones de los distintos municipios, lo cual es particularmente pertinente a tomar en cuenta en el caso de la recaudación de estos ingresos. Por ejemplo, cuando se analizan los ingresos per capita por impuestos indirectos de los gobiernos municipales por entidad federal, la dispersión es menor en el caso del conjunto de cinco entidades que concentran la mayor capacidad de recaudación respecto a la obtenida para todos los estados del país; no obstante, al considerar los ingresos per capita por municipio, puede observarse que dentro de cada entidad federal la dispersión de ingresos es alta (gráficos 15 y 16).

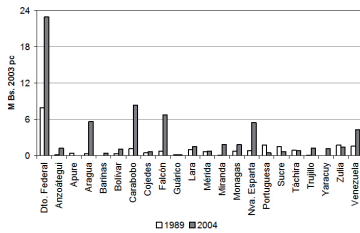
Gráfico 12: % de AEE y de FIDES en el monto total de Transferencias del Gobierno Central



Fuente: ONAPRE

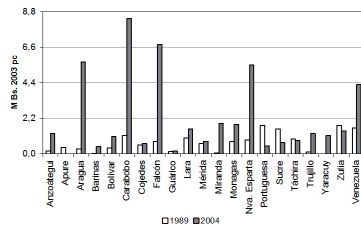
En términos generales, en el ámbito de las competencias de ingresos de los gobiernos subnacionales se observa que

Gráfico 13: Ingresos propios reales per capita de gobiernos estatales por estado exc. Amazonas y Delta Amacuro. Años 1989 y 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

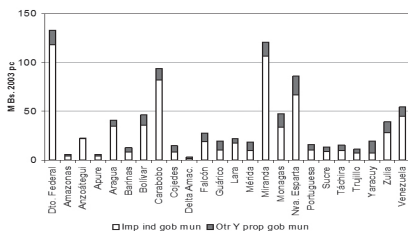
Gráfico 14: Ingresos propios reales per capita de gobiernos estatales por estado exc. Dto Federal, Amazonas y Delta Amacuro. Años 1989 y 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

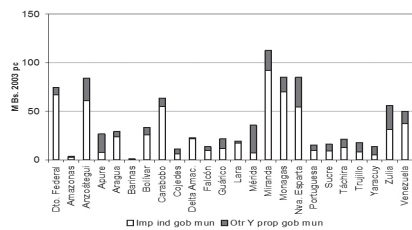
los estados no sólo acusan una bajísima autonomía financiera sino que la misma se reduce aún más. No hay manera de saber si la capacidad técnica ha logrado alcanzar niveles óptimos, ni si la recaudación de los impuestos y los ingresos por tasas han logrado hacerlo también, pero no se pueden establecer juicios conclusivos. Desde un punto de vista macro, la evidencia dice que no, pues los desequilibrios presupuestarios de estos gobiernos se resuelven casi siempre con el traspaso de los déficit al ejercicio fiscal siguiente y/o con la aprobación de créditos adicionales financiados con insubsistencias y/o ingresos extraordinarios del gobierno central; adicionalmente, en el futuro se vislumbra una reducción mucho más significativa de las TGC hacia los estados y municipios como consecuencia de las nuevas asignaciones de recursos a los consejos comunales. En el nivel micro, en cambio, aunque la dependencia de los estados y municipios de las transferencias

Gráfico 15: Impuestos indirectos y otros ingresos propios reales per capita de gobiernos municipales por estado. Año 1994 (M Bs. 2003 pc)



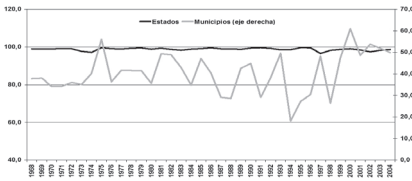
Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 16: Impuestos indirectos y otros ingresos propios reales per capita de gobiernos municipales por estado. Año 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 17: Transferencias del gobierno central a estados y municipios % en el total de ingresos de estado y municipios



Fuente: ONAPRE

del gobierno central ha tendido a aumentar (gráfico 17), la dispersión y variabilidad de los ingresos propios constituye un indicador de esfuerzos dispares y, por tanto, de comportamientos mejores (o peores, según se vea) de unas entidades en relación con otras.

La identificación de estos comportamientos a través de un data panel en el que se relacionen ingresos propios con un indicador cualitativo que asigne valores diferentes a las competencias de ingresos de cada entidad según que su implementación haya ocurrido antes o después de la descentralización, podría ayudar a reforzar las conjeturas anteriores. El ejercicio debería realizarse por separado para estados y municipios para fines comparativos.

Cuadro 4: Composición sectorial de gastos fiscales por nivel de gobierno (presupuesto). Año 2002

Sectores	Gobierno central			Gobiernos estatales			Gobiernos municipales		
	MMM Bs.	%	% PIB	MMM Bs.	%	% PIB	MMM Bs.	%	% PIB
1 Dirección superior del Estado	781	3,1	0,7	644	12,3	0,6	465	21,2	0,4
2 Seguridad y defensa	1.584	6,2	1,4	481	9,2	0,4	58	2,7	0,1
3 Agrícola	151	0,6	0,1	26	0,5	0,0	3	0,2	0,0
4 Energía, minas y petróleo	435	1,7	0,4	5	0,1	0,0	2	0,1	0,0
5 Industria y comercio	141	0,6	0,1	38	0,7	0,0	5	0,2	0,0
6 Turismo y recreación	7	0,0	0,0	20	0,4	0,0	11	0,5	,0
7 Transporte y comunicaciones	335	1,3	0,3	94	1,8	0,1	35	1,6	0,0
8 Educación	4.681	18,3	4,2	807	15,4	0,7	62	2,8	0,1
9 Cultura y comunicación social	97	0,4	0,1	55	1,1	0,1	23	1,0	0,0
10 Ciencia y tecnología	137	0,5	0,1	25	0,5	0,0	1	0,0	0,0
11 Vivienda, desarrollo urbano y serv. conexos	865	3,4	0,8	396	7,6	0,4	728	33,1	0,7
12 Salud	1.693	6,6	1,5	729	13,9	0,7	43	1,9	0,0
13 Desarrollo social y participación	845	3,3	0,8	210	4,0	0,2	93	4,2	0,1
14 Seguridad social	2.744	10,7	2,5	389	7,4	0,4	282	12,8	0,3
15 Otros gastos *	11.064	43,3	10,0	1.312	25,1	1,2	386	17,6	0,3
Gasto total	25.561	100,0	23,1	5.229	100,0	4,7	2.197	100,0	2,0
Sectores agregados									
8 a 14 Sectores sociales	11.063	43,3	10,0	2.610	49,9	2,4	1.231	56,0	1,1
3 a 7 Sectores productivos	1.069	4,2	1,0	182	3,5	0,2	57	2,6	0,1
1 y 2 Servicios generales	2.365	9,3	2,1	1.125	21,5	1,0	523	23,8	0,5
15 No clasificados sectorialmente	11.064	43,3	10,0	1.312	25,1	1,2	386	17,6	0,3

* Las transferencias intergubernamentales están incluidas en Otros gastos

Fuente: ONAPRE, BCV y cálculos propios

La gestión de gasto en estados y municipios

En el ámbito de las competencias de servicios, se parte del supuesto de que la información contenida en los presupuestos refleja las decisiones de políticas de los estados. En términos generales, la estructura sectorial del gasto fiscal de los estados y municipios difiere en forma importante de la del gobierno central, porque este último tiene a su cargo el servicio de la deuda pública y las transferencias a entes públicos y privados. En el período considerado, el gasto social tiene la mayor prioridad en la distribución del gasto sectorial en todos los niveles de gobierno¹²; la proporción de la partida de servicios generales es más alta en los estados y municipios que en el gobierno central, probablemente, por razones de diseconomías de escala o exceso de burocracia; la participación del gasto en actividades productivas es baja en el gobierno central e insignificante en estados y municipios (cuadro 4).

Se observa una especialización en la ejecución del gasto social en los gobiernos subnacionales, educación y salud en estados y desarrollo urbano y vivienda en municipios, que evidentemente es consistente con la forma en que se definen las competencias de esos gobiernos en el marco normativo de la descentralización (cuadro 5). Con la descentralización fiscal no solamente aumenta el gasto total de los gobiernos subnacionales, sino que se incrementa la proporción del gasto social en dicho total; razón por la cual, y en vista de la insignificancia de los ingresos propios en los estados, el patrón del gasto sectorial es similar al del tipo de transferencia que lo financia: educación con SC y salud con transferencias de competencias del MSAS; inversión en infraestructura con recursos de AEE y FIDES; en los municipios, la especialización en vivienda y desarrollo urbano parece atender más bien a decisiones autónomas.

En Niculescu/Moreno (2007) se evidencia que el gasto en educación real per capita tendió a ser progresivo, cuando se lo relaciona con el ingreso real per capita en el análisis intra estados; mientras que en un nivel macro en el que se compara su evolución en el gobierno central y los gobiernos estatales, el mismo tiende a hacerse más regresivo¹³. En cambio, al verificar la tendencia a la reducción que el nivel del gasto en educación real per capita de los estados registra entre 1996 y

Cuadro 5: Gasto directo total, gasto social, gasto en educación, salud y desarrollo urbano y vivienda de gobiernos estatales y municipales en términos reales per capita, promedios y dispersión. Período 1996-2004

M Bs. 2003 pc	Gasto directo total		Gasto social		G. educación	G. salud	G. DU y vivienda	
	Estadal	Municipal	Estadal	Municipal	Estadal	Estadal	Estadal	Municipal
Promedio 1996-2004	317,2	110,6	161,0	60,4	46,9	41,1	34,1	36,9
Coefficiente de variación	0,20	0,23	0,18	0,22	0,18	0,17	0,35	0,22
Año 2004	228,8	107,3	124,4	62,5	34,7	31,6	21,0	38,2
Año 1996	301,6	61,6	162,0	33,9	46,5	47,3	38,3	21,1
Variación 2004/1996 (%)	-24,1	74,3	-23,2	84,5	-25,4	-33,2	-45,2	80,5

Fuente: ONAPRE, INE y cálculos propios

12/ No se incluye en las cifras los gastos parafiscales del gobierno central cuyos montos comienzan a ser importantes a partir de 2004.

13/ El gasto en educación en Venezuela está fuertemente centralizado, principalmente por el alto componente de gasto en educación superior que está a cargo del gobierno central.

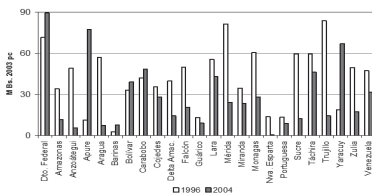
2004, mientras que el del gobierno central aumenta, es posible conjeturar el estancamiento y la posible reversión de esta competencia, así como también una posible acentuación de la regresividad de dicho gasto dada la predominancia del gasto en educación superior en el gobierno central.

Al relacionar el gasto en educación con la evolución de indicadores de nivel educativo (proporción de personas con educación básica, media y diversificada aprobada, por ejemplo), se encuentran correlaciones positivas en estados que tienen ingreso real per capita más bajo y gasto real per capita en educación más alto. Por ejemplo, en el análisis intra estados los resultados sugieren que el esfuerzo de las entidades más pobres y con menor proporción de personas con estudios aprobados tendió a ser progresivo; efectivamente, los estados con niveles de ingreso per capita y población educada inferiores a los respectivos promedios nacionales en 1990—casos Delta Amacuro, Amazonas, Apure y Cojedes— reportaron un mayor promedio de gasto real per capita entre 1990 y 2001.

En general, los resultados obtenidos sugieren la presencia de relaciones entre gasto de educación, calificación de recursos humanos e ingreso personal diferenciadas espacialmente (Ramírez, 2003 corrobora esta conjetura en su estudio sobre el Estado Sucre), que deben ser de interés para la formulación de políticas públicas, pero que requieren ser investigadas en mayor profundidad mediante métodos estadísticos rigurosos (panel data y análisis de causalidad).

En salud, la participación del gasto real de los estados aumenta considerablemente hasta llegar a más de 30% hasta 2003, para luego caer en 2004 a 24,5% por la fuerte expansión que dicho indicador tuvo en el gobierno central; de hecho, hay una correlación positiva entre las transferencias de salud y el gasto real per capita en salud de los estados entre 1996 y 2002. No obstante, en el análisis intra estados se observa una mayor inestabilidad en dicho indicador, así como también cambios en las posiciones relativas en razón del ritmo diferenciado de ejecución de las transferencias de salud desde el gobierno central, cosa que no ocurre en educación en donde esas posiciones se mantienen (gráfico 18).

Gráfico 18: Gasto en salud per capita e gobiernos estatales. Años 1996 y 2004 (M Bs 2003 pc)



Fuente: ONAPRE

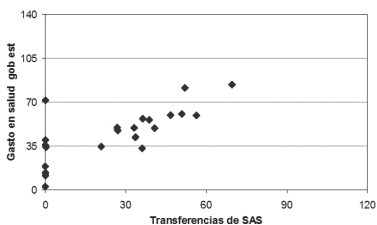
No todos los estados que asumieron competencias en salud mostraron buen desempeño entre 1990 y 2001. Solamente destacaron Nueva Esparta y Aragua por su relativa mayor eficiencia pues presentan los más bajos niveles de gasto promedio en salud per capita; y el mejor desempeño que mostraron Amazonas y Delta Amacuro respondió a la intervención del gobierno central en los años noventa por las

altísimas tasas de mortalidad infantil que presentaban hacia comienzos de dicha década. Aunque este tipo de transferencias no se ha ejecutado en forma sistemática hacia todos los estados, existe una correlación positiva entre ellas y el gasto real per capita en salud de los estados (gráficos 19 y 20).

En este sector, la situación es totalmente diferente a la de educación porque la correlación entre gasto e ingreso reales per capita no sigue un único patrón, hecho que se corresponde con heterogeneidad que se aprecia en la ejecución de las transferencias en dicho sector. A pesar de este rasgo, los hallazgos muestran una reducción en la tasa de mortalidad infantil entre 1990 y 2000, así como también una menor dispersión entre estados. Algunos de los estados con elevadas tasas de mortalidad en 1990 siguen siendo los que puntúan en 2001 (Amazonas, Delta Amacuro, Trujillo), pero otros (Mérida, Aragua, Bolívar y Lara) logran bajarlas al promedio nacional y son, precisamente estados que suscriben convenios de transferencia de servicios de salud. En un extremo opuesto están algunos estados con suscripción de convenios de transferencia (Anzoátegui, Sucre, Miranda) que, más bien, reportan aumentos de sus tasas de mortalidad infantil.

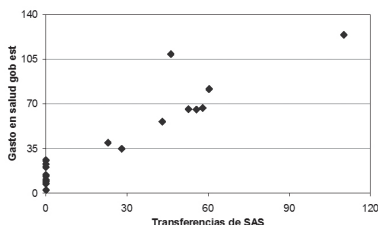
Se evidencia así que, aunque no todos los estados logran mejorar su desempeño en este sector, hay indicios de avances relacionados con la descentralización de los servicios de salud. En Rincón y Rodríguez (2005) y en Ochoa, Rincón y Henríquez (2005), estudios puntuales sobre la descentralización de salud en los estados Aragua y Carabobo, respectivamente, se encuentra que en contraposición con el mandato constitucional, dicho proceso favoreció la privatización de la salud (Aragua) y la exclusión (Carabobo). Estos hallazgos plantean la necesidad de incorporar en la agenda pendiente del tema de la eficiencia de la descentralización indicadores institucionales que permitan identificar el impacto de desviaciones sobre el desempeño de la gestión de los gobiernos subnacionales, no solamente en salud, sino en los otros sectores.

Gráfico 19: Transferencias de SAS y gasto en salud reales per capita de gobierno estatales. Año 1996 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 20: Transferencias de SAS y gasto en salud reales per capita de gobierno estatales. Año 2002 (M Bs. 2003 pc)



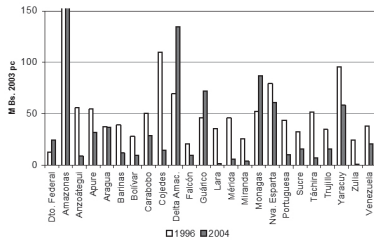
Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

El gasto en desarrollo urbano y vivienda es el que muestra un proceso más claro de descentralización pues mientras aumenta en los municipios, disminuye en el gobierno central y en los estados. A partir de 1999 el gasto en DUV de los gobiernos estatales es superado por el de los municipios. Los primeros lugares corresponden a Amazonas, Delta Amacuro, Yaracuy, Nueva Esparta y Monagas; en los casos de Yaracuy y Monagas este gasto tuvo una mayor prioridad no se corresponden a las obtenidas por lo que indican los coeficientes de correlación respectivos. En todos los estados con mayor promedio de gasto per capita en DUV se observa una reducción del gasto por ese concepto de los gobiernos estatales en 2004 respecto a su gasto promedio, siendo esa reducción a nivel nacional de -38,4%.

Como resultado del aumento del gasto en DUV a nivel municipal y su reducción a nivel estatal, la participación del gasto de los gobiernos municipales en el gasto total descentralizado por ese concepto se eleva a nivel nacional de 35,6% en 1996 a 64,5% en 2004. Con la descentralización de este sector, los gobiernos municipales de todos los estados incrementaron su nivel de gasto en DUV. En relación con su patrón territorial, este gasto presenta una menor dispersión que el que se realiza por los gobiernos estatales y una diferente posición relativa de los estados (gráficos 21 y 22).

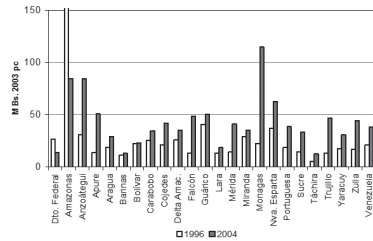
En ese sector no se logra obtener una relación clara entre la descentralización de dicho servicio a través del gasto local y estatal y la evolución de las condiciones habitacionales representadas por el número de viviendas con carencia de servicios básicos y hacinamiento crítico y viviendas inadecuadas. Existen entidades con mejor desempeño habitacional en los años noventa que presentan bajos niveles promedio de gasto real per capita, al mismo tiempo que otras con alto gasto promedio tienen condiciones habitacionales por debajo del promedio nacional. Al relacionar con el ingreso personal per capita, las posiciones relativas de los estados pueden cambiar dependiendo del indicador utilizado.

Gráfico 21: Gastos en desarrollo urbano y vivienda real per capita de gobiernos estatales. Años 1996 y 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Gráfico 22: Gastos en desarrollo urbano y vivienda real per capita de gobiernos municipales. Años 1996 y 2004 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: ONAPRE, BCV, INE y cálculos propios

Sobre el desempeño de la Alcaldía Metropolitana no se dispone de información sobre los resultados de gestión, pero en una revisión de las decisiones de ésta en el período que va desde septiembre 2002 hasta marzo de 2007, se pudo observar que ha habido pocos avances en el impulso de la descentralización. De esa revisión se pudo apreciar que de un total de 570 decisiones, solamente 38 correspondieron a temas de competencias de servicios, la mayor parte de ellas relacionadas con el programa de expropiaciones de inmuebles y de adjudicación de viviendas y la regulación de la potestad fiscal de los municipios integrantes del DM (G. O. No. 101 del 1-3-2006) y de los lineamientos urbanos del DM (G. O. N° 16 del 16-9-2003).

Igualmente, se pudo observar que¹⁴ las reuniones del Cabildo Metropolitano no solamente no tienen una periodicidad definida, lo cual ofrece indicios de que no hay seguimiento sistemático de las decisiones aprobadas ni de su impacto financiero y presupuestario, y que el esfuerzo de la Alcaldía Metropolitana en la función legislativa de los temas que corresponden a la descentralización, medido por el número de decisiones, representó apenas 20,7% del total de sus actos documentados en el período septiembre 2002/marzo 2007; si se excluyen las decisiones sobre créditos adicionales, dicho esfuerzo se reduce a 8,6%, correspondiéndole 7,2% a materias de competencias, el 6,7% a decisiones que afectan las competencias de servicios (coordinación y/o de otra naturaleza), un minúsculo 0,5% a las de ingresos (fijación de tasas y regulación tributaria) y el restante 1,4% a decisiones de rechazos y/o reclamos sobre decisiones del Ejecutivo Nacional relacionadas con las competencias de la Alcaldía Metropolitana (cuadro 6).

El impacto positivo del gasto social sobre el desarrollo y el bienestar podría ser menor, dada la heterogeneidad que muestran gobiernos subnacionales tanto en sus esfuerzos de recaudación de ingresos propios como del efecto diferenciado que proviene de la forma en que se determina el reparto de las transferencias del gobierno central entre estados y municipios. Este criterio debería ser incorporado como una variable exógena en el análisis del desempeño de la descentralización y, más concretamente, de la subsidiariedad.

Cuadro 6: Decisiones del Cabildo Metropolitano
Alcaldía Metropolitana de Caracas

Número total de decisiones	570	100,0%
Ámbito presupuestario	6	1,1%
Ámbito descentralización	118	20,7%
Créditos Adicionales	69	12,1%
Competencias	41	7,2%
Bienes y Servicios Públicos	38	6,7%
Ingresos	3	0,5%
Decisiones Ejecutivo Nacional	8	1,4%

Fuente: Gaceta Oficial de la Alcaldía Metropolitana de Caracas

14/ La revisión se limitó a las decisiones publicadas en las gacetas ordinarias y extraordinarias en el website de la Alcaldía Mayor (<http://alcaldiamayor.gob.ve/>) que van desde el número 1 hasta el 195 en el primer caso, y desde el número 1 hasta el 40 en el segundo, para el período que va desde Septiembre de 2002 hasta Marzo de 2007.

Algunos números correlativos de las gacetas no tienen el archivo electrónico: 35, 178, 179 y 183 en el caso de las ordinarias; 5, 7, 8, 11, 12, y 21 a 24 en el caso de las gacetas extraordinarias

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El trabajo se inicia con interrogantes sobre el impacto de la política de descentralización instrumentada en 1989 en el desarrollo económico y bienestar de Venezuela, sobre la conveniencia de esa política o si el país estaba preparado para ella, y sobre las lecciones aprendidas después de más de dos décadas de la misma. Se concentra en el tema de la relación entre el diseño institucional, más específicamente normativo, de la descentralización fiscal o subsidiariedad y su desempeño encontrando que:

- Las ganancias de autonomía política son relativamente mayores en el nivel municipal de gobierno que en el nivel estatal. Aunque los estados adquieren nuevas responsabilidades de servicios, no hay seguridad de que puedan mantenerlas; desde el punto de vista financiero, no habiéndose incrementado sustancialmente sus competencias tributarias, pasan a depender aún más de las TGC. La mayor dependencia de recursos transferidos desde el gobierno central tiende a generar problemas de riesgo moral como el efecto del papel matamoscas.
- En su conjunto, estados y municipios tienden a perder autonomía con la creación por parte del gobierno central de estructuras paralelas de organización local, como lo son los Consejos Comunales. Esa pérdida se concreta con la disminución de la participación de estados y municipios en la distribución de las TGC y con la falta de disposición al cumplimiento del marco normativo de la descentralización.
- La ambigüedad en la definición de las competencias del Distrito Metropolitano de Caracas también constituye una debilidad del proceso de descentralización en lo que corresponde al tema de la autonomía política.
- En relación con el desempeño, se observa un comportamiento pro-cíclico del gasto, más acentuado en estados que en municipios, por la alta dependencia de las TGC. Igualmente, se encuentra un comportamiento heterogéneo que reflejan la incidencia del diseño del reparto de las TGC entre estados y municipios con base en criterios como el de la población y/o de su vocación petrolera/minera, así como también la probabilidad de diferentes niveles de esfuerzo de alcaldes y gobernadores en el desarrollo de su gestión. Una implicación positiva de esta heterogeneidad es que, de verificarse la existencia de diversos niveles de productividad en la gestión de estados y municipios, se ratificaría la hipótesis de Tiebout sobre la elevación de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos en esos ámbitos de gobierno asociada con la descentralización. Una implicación negativa es, obviamente, el incremento de los desequilibrios horizontales.
- Un aspecto a favor de la descentralización lo constituye la elevación del gasto social real per capita y su progresividad mostrada en estados y municipios con niveles de ingreso per capita por debajo del promedio nacional.
- Un aspecto negativo del diseño institucional de la descentralización es la ausencia de rendición de cuentas que lleva a inferir que los mecanismos revocatorios operan no para castigar la ineficiencia de alcaldes y gobernadores sino en función de las estrategias desde los distintos centros del poder político del país.

Los hallazgos de este trabajo tienen el carácter de conjeturas a ser ratificadas o rechazadas con estudios que se alimenten con la debida información y que utilicen técnicas estadísticas avanzadas (data panel y análisis de causalidad, especialmente). Queda pendiente, por tanto, una agenda de trabajo entre cuyos puntos, en el contexto de esta reflexión, resaltan:

- Indicador cualitativo sobre el grado y las áreas en las que los estados actúan como agentes del gobierno central que permitiese identificar el ámbito de las actividades que corresponden al proceso de descentralización propiamente dicho. Siendo educación y salud sectores que tienen un alto grado de centralización, deberían identificarse con indicadores apropiados los criterios estatales y municipales aplicados en su gerencia para establecer el verdadero impacto de la descentralización en sus resultados.
- La determinación del grado real de autonomía de los gobiernos subnacionales en Venezuela no es posible con la data

oficial disponible y debe ser resuelta para la estimación del impacto de la descentralización en la gestión pública.

- ¿Tendrían estos resultados alguna relación con las mayores dificultades para descentralizar que, según algunos autores, tienen los países en desarrollo en comparación con países más avanzados?
- Con el aumento de las transferencias legales del gobierno central a los municipios esa proporción baja pero no tanto ni de manera homogénea en todos los municipios como para inferir de manera conclusiva la existencia de algún nivel del fly-paper effect. En todo caso, la caída de la proporción de ingresos propios en épocas de bonanza petrolera sugiere que el mismo tendría alguna presencia. En este nivel del análisis se hace indispensable la información de indicadores de desempeño por resultados para llegar a conclusiones más firmes.
- La fuerte restricción que los estados y municipios tienen para endeudarse tiene la ventaja de impedir el surgimiento de situaciones de riesgo moral, pero la desventaja de obligar a ajustes compulsivos en gasto público estatal y municipal que afectan negativamente el desempeño de las políticas públicas en esos ámbitos. Esta situación que es muy corriente en Venezuela comporta costos adicionales en términos de interrupción de obras y de acumulación de deudas presupuestarias que deben identificarse para la evaluación del desempeño de la descentralización fiscal y, específicamente, de la aplicación del principio de subsidiariedad.
- Uno de los aspectos a los que se presta atención considerable en el análisis de la descentralización en países en desarrollo es al tema de la acentuación de los desequilibrios horizontales. En Venezuela, se presenta una situación ambigua en esa materia. La correlación negativa entre los valores reales per capita del ingreso y el gasto de los estados sugiere un carácter progresivo en su gestión que, no obstante, se asocia con factores que no dependen en absoluto de la intencionalidad distributiva de las políticas públicas de estos entes. En efecto, una parte considerable de las transferencias del gobierno central, precisamente el tipo de ingreso fundamental de los estados, se distribuye con base en la población de los estados. En los municipios, en cambio, en donde los ingresos propios representan poco más de la mitad de sus recursos, se presenta una situación opuesta. Estos resultados, así planteados, desfavorecen la tesis de la descentralización; sin embargo, la combinación de una política de compensación interterritorial, ausente en Venezuela, con la mayor eficiencia que, por razones de escala, se puede alcanzar con políticas de descentralización, ha mostrado ser una solución superior que la centralización en otros países. Este ejercicio todavía está pendiente en el país.
- El análisis de eficiencia debe incorporar, además, el grado de avance del proceso de descentralización en relación con su diseño institucional. El costo de oportunidad del retraso en la aprobación de las leyes del Fondo de Compensación Interterritorial dirigida a disminuir los desequilibrios horizontales, del Consejo Federal de Gobierno orientada a regular la coordinación de las relaciones entre, y de las políticas de, los distintos niveles de gobierno, y de la Ley de Hacienda Pública Estatal, de rango constitucional y que bien diseñados podrían contribuir a mejorar significativamente la gestión de las políticas públicas de los gobiernos subnacionales, se hace cada vez más grande.
- En vista de la diversidad de resultados en la gestión de gasto cuando se realiza el análisis intra municipios, no se puede concluir que la caída en el esfuerzo de recaudación de IP en los municipios en términos reales per capita obedezca exclusivamente a desincentivos surgidos como consecuencia del incremento de las TGC.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, Ehtisham;
BROSIO, Giorgio;
TANZI, Vito

2008
Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better? IMF. WP/08/67.

ATKINSON, Anthony;
STIGLITZ, Joseph

1980
Lectures in Public Economics
McGrawHill

CHICHARRO, Alicia

2002
El principio de subsidiariedad en la Unión Europea
Colección Aranz
Derecho Comunitario 195.

BRADFORD, David;
OATES, Wallace

1971
"Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants"
American Economic Review., Vol. 61(2), May
American Economic Association

DELFINO, María de los Angeles

2000
"Reflexiones sobre el Distrito Metropolitano de Caracas"
Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Vol. 8, N° 3 (sept.-dic.)
FACES-UCV. Caraca

GAUDIN, Stéphane

2004
La Subsidiarité entre autorité et liberté. Artículo escrito para el Mouvement Fédéraliste Breton et Européen
<http://www.breizh-2004.org/>

HINOJOSA, Luis

2004
"La Regulación del Principio de Subsidiariedad en el Tratado Constitucional: Espejismos y Realidades"
Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año 8. Núm. 19.

MARAGALL, Pasqual

1997
Federalismo: ¿poder cercano o distante? Artículo publicado en el Diari de Girona el 31-8-1997. <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/maragall4.htm>

MUSGRAVE, Richard

1959
The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy
McGraw Hill. New York

NICULESCU, Irene;
MORENO, María Antonia

2007
La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño?. MimeoUCV-FAU-IU

OATES, Wallace

2006
On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization
University of Maryland

OATES, Wallace

1972
Fiscal Federalism
Harcourt Brace Javanovich
New York

ONU
Organización de Naciones Unidas

<http://hdr.undp.org/en/statistics/>

PROUDHON, Joseph

1862
El Principio Federativo
http://www.theyliwedie.org/ressources/biblio/es/Proudhon_-_El_Principio_Federativo.html)

RAMÍREZ, Guillermina

1999
"La descentralización del servicio educativo en el Estado Sucre. Factores limitantes"
Espacio Abierto. Enero-Abril. Año/Vol. 8, No. 001
Asociación Venezolana de Sociología. Maracaibo-Venezuela.

RINCÓN, María;
RODRÍGUEZ, Isabel

2005
"Descentralización y gestión de los servicios de salud en el estado Aragua"
Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 10, N° 029
Universidad del Zulia

OCHOA, Haydée;
RINCÓN, María;
HENRÍQUEZ, Deyanira

2005
"Descentralización y gestión de la salud en la Gobernación de Carabobo"
Revista de Ciencias Sociales. Vol. 11, No. 3
FACES, Universidad del Zulia

TIEBOUT, Charles

1956
"A Pure Theory of Local Government Expenditures"
The Journal of Political Economy, Vol. 64, N° 5

UCLG-United Cities
and Local Governments

2007

First Global Report 2007
Research Network on Local Government in Europe (GRALE) .
Red de Investigación sobre (Gobierno Local en Europa bajo la dirección científica de Gérard Marcou, Profesor de la Universidad de París 1. Panthéon-Sorbonne y Director de GRALE.)

WEILER, Joseph

1997

"The Reformation of European
Constitutionalism"
J.C.M.S. Vol. 35, N° 1.

Documentos legales de Venezuela
Constitución de la República
de Venezuela 1961

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999
Ley Orgánica de Régimen Municipal
Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado
Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público
Ley de Asignaciones Económicas Especiales
Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización
Ley de los Consejos Locales de Planificación
Ley del Poder Público Municipal
Ley Especial de los Concejos Comunales
Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas
Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de la Ciudad de Caracas
Sentencia No. 1563/2000 del 13 de diciembre de 2000 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

Anexo 1: Competencias de los poderes

PUBLICOS

art. 156 Constitución 1999	Políticas	- Política exterior - Símbolos patrios - Identificación y extranjería - Censos y estadísticas nacionales	
	Seguridad nacional y ciudadana	- Defensa - Policía nacional - FAN - Riesgos y emergencias - Fronteras	
	Organización del territorio	- Ordenamiento territorial - Distrito Capital y Dependencias Federales	
	Económicas	- Políticas macroeconómica, financiera y fiscal - Banco central y sistema monetario - Materia tributaria - Comercio exterior - Metrología legal y normas y procedimientos técnicos ingeniería, arquitectura, urbanismo	
	Bienes y servicios públicos	- Infraestructura	- Obras públicas - Sanidad - Ambiente y recursos naturales - Vialidad y ferrocarriles - Sistema de seguridad social - Vivienda - Seguridad alimentaria - Educación - Salud
		- Desarrollo social	- Turismo - Naviera - Producción agrícola, ganadera, pesquera, forestal - Espacio electromagnético - Servicios - Transporte - Correo y telecomunicaciones - Electricidad - Agua potable - Gas
	Actividades productivas	- Minas e hidrocarburos	
		- Justicia	

ESTADAL

art. 164 CN	art. 11 LODDT	Ingresos	Organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios	
	art. 11 LODDT		Organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo no reservados al Poder Nacional	
art. 164 CN	art. 11 LODDT		Régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.	
art. 164 CN	art. 11 LODDT		Papel sellado, timbres y estampillas.	
art. 164 CN	art. 3 LODDT	Bienes y servicios públicos	Servicios públicos estatales	
art. 164 CN	art. 3 LODDT		Seguridad Ciudadana	
art. 164 CN	art. 11 LODDT		Vialidad	Policía Municipal Vías terrestres estatales, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
art. 164 CN	art. 11 LODDT			Carreteras y autopistas nacionales,
art. 164 CN	art. 11 LODDT		Transporte aéreo y marítimo	Puertos y aeropuerto de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

MUNICIPAL

art. 178 CN	art. 56 LOPPM	Organización urbana	Nomenclatura Ordenación territorial y urbanística Arquitectura civil Ornato público
		Desarrollo social	Vivienda de interés social Servicios de transporte público urbano Salubridad y atención primaria en salud educación preescolar Educación preescolar Servicios discapacitados
		Actividades culturales y recreativas	Patrimonio histórico Parques, plazas y jardines Balnearios y otros sitios de recreación Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales. Turismo local
		Servicios públicos municipales;	Instalaciones culturales y deportivas Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías
		cementerios y servicios funerarios.	Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas;
		aplicable.	Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional
		competencia municipal.	Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la

DISTRITO METROPOLITANO

LEDM	LOPPM	Planificación y ordenación urbana	- Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Igualmente, velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
		Servicios públicos	- Servicio de transporte público urbano de pasajeros - Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos - Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción - Protección civil y servicios de prevención y lucha contra los incendios en las poblaciones - Con la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas, de coordinación - En la atención primaria de la salud de carácter preventivo curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitarias; planificación familiar y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional - Protección civil y servicios de prevención y lucha contra los incendios en las poblaciones - Institutos metropolitanos de crédito - Servicio de policía - Normativa para armonizar tasas y parámetros para el ejercicio de la potestad tributaria en los municipios integrantes.

Anexo 2: Competencias de los poderes

Artículo 19 LEDIMCA

El acueducto metropolitano de Caracas.

Distribución y venta de electricidad, y gas doméstico.

Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social.

Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana.

Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano.

Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencias o desastres y prestación de servicio de cuerpo de bomberos.

Institutos metropolitanos de crédito.

Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia.

Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital, el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud.

La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano.

Tratamiento y disposición de residuos sólidos.

Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano.

Las demás competencias que le sean atribuidas por el Poder Nacional y que no estén señaladas como de la competencia nacional o municipal.

Sentencia TSJ 20-9-2000

Acueductos, en coordinación con los servicios de distribución que efectúen los Municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas;

Distribución y venta de electricidad y gas doméstico;

Planificación y ordenación urbanística, arquitectura civil y viviendas de interés social;

Vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana;

Servicios de transporte urbano de pasajeros, en coordinación con los municipios que integran el Distrito Metropolitano;

Protección Civil y servicios de prevención y lucha contra incendios, bomberos y medidas de previsión y mitigación de calamidades públicas;

Institutos metropolitanos de Crédito;

Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia.

La normativa para armonizar de las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano;

Tratamiento y disposición de residuos sociales.

Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano

Las demás que le sean atribuidas por el Poder Nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.