

Armando BARRIOS ROSS

**REFLEXIONES SOBRE LOS AVANCES
DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL
EN VENEZUELA:
UNA APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL**

ARTÍCULOS

RESUMEN

Este artículo ilustra cómo el avance del proceso de descentralización fiscal en Venezuela durante los años noventa estuvo condicionado por una combinación de rasgos estructurales de las finanzas públicas nacionales, restricciones institucionales en el SRIG y factores de economía política para su implantación. Sin embargo, el artículo se concentra en el ámbito institucional. Con este propósito se hace una breve referencia a los primeros pasos de ese proceso, pasando luego a examinar algunos retos que se enfrentaban en términos de sus efectos sobre la autonomía y rendición de cuentas de los gobiernos regionales, iniciativas para promover la participación ciudadana, así como esfuerzos de coordinación intergubernamental. En una tercera sección se discuten algunos efectos institucionales del diseño de las fuentes de financiamiento de la descentralización, mientras que en la cuarta sección se analiza la relación entre financiamiento intergubernamental e incentivos a una gestión pública efectiva.

ABSTRACT

This paper shows how the progress of the fiscal decentralization process in Venezuela during the 1990s was conditioned by a mix of structural features of the national public finances, institutional constraints in the IGRS and political economy factors in its implementation. However, the article focuses attention in the institutional sphere.

The paper begins with a short reference to the first steps in that policy process, going then to examine challenges faced in terms of autonomy and accountability by the regional governments, their initiatives to enhance civil society participation, and the efforts in intergovernmental coordination.

Palabras clave:

Descentralización fiscal; Autonomía y Rendición de cuenta de la gerencia pública; Participación de la sociedad civil; Coordinación intergubernamental.

Key Words:

Fiscal decentralization. Public management autonomy and accountability. Civil society participation. Intergovernmental coordination.

Recibido: 27-05-2005

Aceptado: 15-11-2005

El propósito principal de este artículo es ilustrar cómo el avance del proceso de descentralización fiscal en Venezuela durante los años noventa estuvo condicionado por una combinación de rasgos estructurales de las finanzas públicas nacionales, restricciones institucionales en el sistema de relaciones intergubernamentales y algunos elementos de la economía política de su implementación. Sin embargo, el artículo concentra su atención en el ámbito de lo institucional para evaluar los incentivos contenidos en los mecanismos de financiamiento y gestión descentralizada. Sobre este último aspecto me he apoyado en los hallazgos empíricos de mi tesis doctoral, particularmente en cuanto a la experiencia de descentralización de los servicios de salud.

■ LOS PRIMEROS PASOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización territorial iniciado con la elección de gobernadores y alcaldes en 1989, así como con la entrada en vigencia efectiva de la Ley de Descentralización en 1990, generó un nuevo curso de acción en la gestión del Estado venezolano. Las Gobernaciones y Alcaldías comenzaron a desarrollar una parte de sus políticas públicas y a gerenciar según sus especificidades una parte creciente de los programas y servicios ofrecidos a sus comunidades. Era de esperar que ello contribuyera a una creciente democratización de la acción colectiva, a través de una mayor participación de la sociedad civil, a una adaptación de esos programas y servicios acorde con las particularidades de cada jurisdicción, así como a un incremento de la rendición de cuentas de las autoridades subnacionales hacia sus comunidades.

Diversos diagnósticos realizados para el caso venezolano (de la Cruz (comp.), 1995; Barrios, 1996; Mascareño, 1998; de la Cruz (coord.), 1998; Hernández et al., 1999) ilustran los primeros avances efectivos que

se comenzaron a producir en alguna medida en esas y otras dimensiones, en virtud del proceso de descentralización. Más aún, una primera aproximación a la evolución de las fuentes de financiamiento puestas a disposición de los gobiernos regionales y locales en el país pareciera poner en evidencia que existió cierto compromiso político y fiscal con el proceso de descentralización durante la década de los noventa.

A juzgar por una interpretación simplista de las prescripciones de la literatura sobre federalismo y relaciones intergubernamentales, se podría pensar que Venezuela siguió muchas de las recomendaciones de "librito", al menos en cuanto a la secuencia apropiada para la instrumentación de esta estrategia de reforma del Estado: primero descentralización política y luego descentralización fiscal. Esta última entendida como la mezcla progresiva de descentralización de competencias administrativas y de fuentes de financiamiento.

En efecto, se comenzó con la descentralización política, mediante la elección popular de Gobernadores y Alcaldes, la separación de elecciones nacionales de las subnacionales, así como la elección parcial de candidatas por el método uninominal. Se presume que todo ello debía traducirse en una mayor autonomía para las autoridades regionales y locales, a efectos de atender más efectivamente a sus comunidades, abrir espacios para una mayor participación e impulsar la rendición de cuentas hacia la sociedad civil.

El segundo paso fue la descentralización administrativa, mediante la creación con rango legal de un mecanismo para la devolución y/o transferencia de competencias administrativas (salud, educación, vialidad, etc.) a los gobiernos regionales, así como una suerte de relanzamiento de

las competencias atribuidas por Ley a los gobiernos municipales. La figura de los Convenios de Descentralización, contemplados para transferir recursos humanos, materiales y financieros a las entidades federales que asumieran la gestión descentralizada de programas y servicios históricamente en manos del gobierno nacional, sentaron parte de las bases institucionales del proceso de devolución gradual de competencias a los estados en Venezuela. Era de esperar que ello generara una recomposición de las responsabilidades a cargo de los distintos niveles de gobierno, con un creciente peso de competencias en manos de Gobernaciones y Alcaldías.

Finalmente llegó la descentralización financiera, mediante la atribución de competencias exclusivas para generar ingresos regionales (papel sellado, tasas portuarias, aeroportuarias y peajes, etc.), el aumento del porcentaje correspondiente al Situado constitucional, la introducción del FIDES y las Asignaciones Económicas Especiales, las transferencias fiscales asociadas a los Convenios de Descentralización, entre otros recursos fiscales transferidos a las entidades federales.

En buena medida, como se aprecia en el cuadro 1, esas nuevas fuentes de financiamiento transformaron la estructura de ingresos de los gobiernos

regionales. Vale destacar también que la totalidad de esos recursos llegaron a representar alrededor de un tercio de los ingresos ordinarios de la administración central (excluyendo empresas y algunos otros organismos públicos). Esta descentralización financiera debía permitir a los gobiernos subnacionales una mayor capacidad de acción colectiva en sus respectivas jurisdicciones.

■ ALGUNOS RETOS INSTITUCIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Una pregunta relevante para la discusión en este artículo es si ese proceso de descentralización política y fiscal generó los resultados que se podían esperar de esta estrategia, en términos de reformas institucionales tales como:

- acercamiento del sector público al ciudadano, incluyendo una gestión pública más ajustada a las aspiraciones y necesidades de las jurisdicciones;
- apertura del Estado a la participación de la sociedad civil en las decisiones colectivas (planificación, gestión y monitoreo);
- mayor rendición de cuentas de las autoridades subnacionales;
- una mayor autonomía en la acción de los gobiernos subnacionales, sin sacrificar las ventajas de una acción coordinada entre niveles de gobierno.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE
FINANCIAMIENTO DE
LAS ENTIDADES FEDERALES
(Porcentajes aproximados)

	Situado Constitucional	FIDES	LAEE	Conv.Salud	Transferencias Mindur-Vivienda	Ingresos Propios	Otros Ingresos
1989	66	0	0	0	0	1	33
1990	73	0	0	0	0	1	26
1991	86	0	0	0	0	4	10
1992	90	0	0	0	0	3	7
1993	90	0	0	0	0	5	5
1994	82	0	0	1	0	9	17
1995	84	0	0	6	5	3	2
1996	72	5	0	9	3	1	10
1997	59	6	2	11	3	2	17
1998	53	8	9	10	3	1	16
1999	64	10	9	13	1	2	1
2000	65	9	11	12	0	1	2
2001	58	7	11	12	3	2	7
2002	54	4	12	12	2	3	13
2003	55	6	13	11	2	2	11
2004	57	8	15	13	1	2	4

Evidencia preliminar en algunos sectores examinados parece mostrar que se registraron resultados muy heterogéneos en esas materias durante la década de los noventa (Mascareño, 2000; Barrios, 2005). Es decir, durante ese período se encuentran progresos en algunas áreas como la mayor autonomía relativa de los gobiernos regionales y locales, especialmente para hacer ajustes en la provisión de servicios públicos a las necesidades territoriales. También existe evidencia de esfuerzos de coordinación entre los respectivos sectores de las Gobernaciones y Alcaldías, así como algunas iniciativas modestas de coordinación entre esas instancias de gobierno subnacional. No obstante, los avances fueron muy reducidos en áreas como la apertura a la participación de la sociedad civil en la planificación, gestión y seguimiento de lo público. Escapa al alcance de este artículo analizar los resultados que la descentralización contribuyó a producir en esos ámbitos de reforma institucional.

No obstante, es necesario referirse brevemente a dos amplios espacios de reforma todavía por recorrer: la rendición de cuentas de las autoridades y la coordinación intergubernamental en Venezuela. La razón para detenerse un poco más en esos dos aspectos es que, a mi entender, los escasos avances allí registrados son una consecuencia de ciertos elementos del diseño institucional de la descentralización fiscal en Venezuela, objeto de análisis en este artículo.

Con respecto a la rendición de cuentas, los gobiernos regionales y locales en Venezuela introdujeron pocos cambios institucionales para mantener a la sociedad civil y a diversas instancias de decisión informadas sobre los efectos de sus políticas, programas y servicios públicos. Al igual que lo ha hecho tradicionalmente el gobierno central, aquellos gobiernos subnacionales se limitaron en el mejor de los casos a cumplir con las

normas establecidas para el control fiscal sobre el destino presupuestario de los recursos (informes a contralorías, comisiones legislativas, etc.).

Es verdad que es posible encontrar iniciativas de las autoridades regionales y locales para informar a través de los medios de comunicación sobre sus actividades, operativos, programas, etc. Así mismo, se registraron experiencias muy puntuales de creación de instancias de decisión con participación de la sociedad civil en las cuales fluía más información sobre la gestión de los gobiernos subnacionales. El propio involucramiento de organizaciones del tercer sector (ONG, comunidades de base, etc.) en la gestión de programas y servicios permitió que se desarrollaran prácticas que implícitamente conllevaban una buena dosis de rendición de cuentas. Todo ello, inclusive, aun más allá de aquella rendición que se espera en la dirección de gobiernos-comunidades, para extenderse hacia la relación entre prestadores comunitarios y receptores de servicios públicos a nivel subnacional.

Sin embargo, se puede decir que no se desarrollaron mecanismos ni prácticas sistemáticas de evaluación de gestión y desempeño entre los gobiernos subnacionales, a efectos de contrastar su actuación en términos de lo prometido y lo cumplido a sus comunidades. Aparentemente, el diseño institucional del proceso de descentralización en Venezuela no contenía incentivos suficientes para que los actores políticos y burocráticos en el nivel subnacional se vieran motivados a una rendición de cuentas a sus sociedades civiles de mayor calidad.

Con relación a la coordinación intergubernamental se puede decir que la experiencia de descentralización en Venezuela no fue acompañada de esfuerzos cooperativos entre los distintos niveles de gobierno para

coordinar su actuación, especialmente en aquellos sectores cuya actuación en redes de provisión es fundamental para un mejor desempeño¹. Es paradójico que, no obstante el amplio espacio de intervenciones públicas que la legislación venezolana categoriza como competencias concurrentes (educación, salud, programas sociales, infraestructura y vivienda, protección ambiental, etc.), se puede decir que con la descentralización se intensificaron las actuaciones aisladas de los diferentes gobiernos regionales y locales, excepción hecha de políticas, programas y servicios donde las instancias subnacionales actuaban como agentes del gobierno nacional, cumpliendo con sus mandatos y lineamientos que acompañaban la transferencia de recursos, asignados en forma predeterminada para esas actividades.

Esa carencia de mecanismos y prácticas de coordinación intergubernamental es probable que haya debilitado la efectividad de las políticas públicas en Venezuela, impidiendo un uso más integrado de recursos humanos, materiales y financieros, así como que haya dilapidado eventualmente algunos recursos como consecuencia del solapamiento de aquellas acciones individuales. Estas fallas de coordinación son quizás una de las mayores debilidades del arreglo intergubernamental venezolano, que parecen haberse intensificado con el proceso de descentralización. No obstante, este es un tema que exige mayor trabajo empírico para arribar a conclusiones confiables, esfuerzo que escapa al alcance de este artículo.

■ ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En esta sección se examinarán desde una perspectiva económica e institucional las principales fuentes de financiamiento intergubernamental recibidas por los gobiernos estatales y municipales, principalmente durante

1/ De ello el sector salud es quizás un buen ejemplo, en el sentido de que la atención médica puede requerir en muchos casos referir a un paciente de un centro ambulatorio de servicios generales a un hospital especializado. En no pocos casos, cada uno de esos establecimientos prestadores de servicios puede estar adscrito a diferentes niveles de gobierno, sin que existan los mecanismos y prácticas institucionalizadas para el funcionamiento de un sistema de referencias y

contrarreferencias. Ese es el caso en Venezuela, donde la fragmentación del sistema de salud se potenció en alguna medida con la descentralización.

la década de los noventa, es decir, se hará énfasis en cuáles son los incentivos que ofrecían esas fuentes para que las autoridades subnacionales desarrollaran una gestión autónoma, rindieran cuenta de sus acciones y coordinaran su actuación con otros niveles de gobierno.

De lo que se trata aquí es de examinar cómo las transferencias desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales incidieron en la autonomía de gestión, la rendición de cuentas y la coordinación en el sistema de relaciones intergubernamentales. Esto implica que, en este artículo, se omite todo examen de las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos regionales (competencias exclusivas establecidas por la LOD) y de los locales (patentes, tasas por servicios, etc.). Así mismo, el artículo se detiene a examinar principalmente la figura financiera del situado, no sólo porque representa la principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales, sino también porque es en esa transferencia fiscal donde convergen en mayor medida retos de autonomía, rendición de cuentas y coordinación intergubernamental.

La intención detrás de la selección de esa perspectiva de análisis es hacer más dirigida la línea argumental utilizada, que intenta discutir cómo el diseño mismo de aquellas transferencias intergubernamentales desincentiva principalmente la rendición de cuentas y la coordinación intergubernamental.

Situados Constitucional y Municipal

Las Constituciones contemporáneas en Venezuela han contemplado una transferencia fiscal anualmente asignada a las entidades federales por concepto de Situado constitucional. Al ingresar a los tesoros regionales como ingresos ordinarios, se contempla también que una parte de esos

recursos bajen al nivel local como Situado municipal. Por tal motivo, a continuación se examinan prácticamente como una sola figura algunos de los incentivos contenidos en esta modalidad de financiamiento intergubernamental.

El situado es una transferencia intergubernamental de recursos de carácter no condicional, orientado a traspasar una porción de los ingresos ordinarios del fisco nacional hacia las entidades federales y municipales. Esta modalidad de financiamiento intergubernamental tuvo sus orígenes en el siglo XIX cuando se logró negociar con las entidades federales que éstas cedieran sus fuentes internas de financiamiento a cambio de un porcentaje de los ingresos totales de la hacienda nacional².

En la Carta Magna de 1961 se establecía un porcentaje de participación de los estados en los ingresos ordinarios del fisco nacional que oscilaría entre 12,5% y 15%, a la par que se abría la posibilidad de ampliar esos porcentajes a través de reformas legales. Por razones que no cabe discutir aquí, el situado se detuvo en el tope superior establecido en la Constitución hasta la década de los ochenta, reflejando el carácter centralista del sistema político venezolano durante ese período. En 1989, el Congreso de la República y el ejecutivo nacional cedieron ante las presiones de diversos sectores políticos y de la sociedad civil, aprobando la Ley de Descentralización (LOD). Fue en esta última donde se estableció un mandato legal para que el presupuesto nacional anual aumentara las asignaciones del situado constitucional en 1% anual a partir de 1990 hasta alcanzar el 20%.

De acuerdo al arreglo institucional vigente durante los noventa, el gobierno central estaba en la obligación legal de asignar en el presupuesto nacional

de cada ejercicio fiscal un 20% de sus ingresos ordinarios (distribución primaria), transfiriendo dichos fondos a los estados en entregas mensuales consecutivas. La fórmula para la distribución de tales recursos entre las entidades federales de Venezuela estaba consagrada en la misma Constitución y consistía en repartir 30% del situado en partes iguales y el restante 70% de acuerdo al tamaño de la población de cada entidad (distribución secundaria). En el caso de los municipios se aplicaban los mismos criterios, pero los porcentajes respectivos eran de 50%.

Como he señalado en otro trabajo (Barrios, 1996) es posible interpretar esta fórmula de distribución de los recursos del situado como una combinación de dos criterios: un porcentaje (70% en el caso de los estados) responde al principio de asignación según necesidades de gasto, asumiendo que un ente territorial con mayor población tiene probablemente mayores requerimientos de recursos para atender a su comunidad; por su parte, el porcentaje asignado en partes iguales entre los entes territoriales da cuenta de la necesidad que toda jurisdicción tiene de disponer de recursos para proveer un nivel mínimo de servicios, independientemente del tamaño de su población.

Sin embargo, este planteamiento no toma en consideración que no existe una definición explícita de cuáles son los criterios que han sido utilizados para escoger esos factores de distribución (partes iguales y población) y mucho menos una evaluación sistemática del impacto sobre la equidad interterritorial de semejantes criterios. Escapa al alcance de este artículo examinar este tema³.

Situado y autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales

El situado ha sido caracterizado por algunos analistas como un instrumento

2/ Esta negociación política se llevó a cabo en el contexto de un programa nacional de reconstrucción del Estado, tras décadas de enfrentamientos militares y civiles.

3/ En la investigación que se ha realizado en Venezuela sobre esta materia (de la Cruz y Barrios, 1994; Barrios, 1998), apenas se han esbozado algunos ejercicios sencillos sobre sus posibles impactos redistributivos y analizados algunos de los incentivos implícitos que contiene esa modalidad de financiamiento intergubernamental.

apropiado de financiamiento intergubernamental por sus presuntas virtudes de sencillez, predictibilidad y efectividad redistributiva. Por el contrario, ha sido criticado por otros por su carácter incondicional y por el riesgo latente de que su crecimiento inhiba el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, poco trabajo empírico se ha adelantado para contrastar estas hipótesis, más allá del consenso que existe sobre la sencillez de la fórmula para la distribución del situado como una de sus mayores fortalezas⁴. En cualquier caso, lo interesante es examinar esos rasgos en términos de su incidencia sobre la autonomía de gestión disponible para los gobiernos subnacionales.

Con respecto a la presunta predictibilidad de los recursos disponibles por concepto de situado, es obvio que la autonomía de gestión se fortalece en la medida en que cada entidad territorial puede saber de antemano qué proporción de los recursos del situado le corresponderá y cuál es la base de cálculo de los fondos a transferir⁵. Adicionalmente, esto ofrece una medida sencilla de la capacidad de las entidades territoriales para programar su gestión en un horizonte de mediano y largo plazo.

No obstante, es necesario entender que en la evaluación de los efectos de la predictibilidad de los recursos del situado sobre la autonomía de gestión también se debe examinar cuán volátiles son las fuentes de ingreso que nutren aquella base de cálculo (los ingresos ordinarios en el presupuesto nacional). Para responder a esto último se podría hacer estimaciones sobre esa volatilidad de los ingresos ordinarios, como una expresión de la estabilidad de la gestión de los gobiernos subnacionales. Un examen de la composición de esos ingresos revelaría que la menor volatilidad del situado durante los noventa respondió fundamentalmente a un cambio en la estructura de financiamiento del gobierno central; es decir, al mayor peso y

4/ Escapa al alcance de este artículo una evaluación sobre la efectividad redistributiva del situado constitucional, pero vale la pena referir al lector al ejercicio realizado por este autor (Barrios, 1998), el cual parece mostrar que podría existir una relación inversa entre pobreza y distribución personal del situado constitucional entre las entidades federales (estados con más hogares pobres reciben menos dinero por esta transferencia intergubernamental).

5/ Aunque esto parezca algo fútil, en muchos países en desarrollo la certeza sobre estos aspectos mencionados no es significativa, lo cual genera problemas para la planificación y gestión de los gobiernos subnacionales.

estabilidad que registraron el impuesto al valor agregado y la tributación sobre las rentas corporativas y personales.

Es necesario reconocer que la ausencia de mecanismos de coordinación intergubernamental en el arreglo fiscal venezolano también contribuye a agravar los problemas de gobernabilidad en ese sistema de relaciones entre niveles de gobierno. Paradójicamente, ello sucede no obstante la existencia de un requerimiento explícito de la constitución de destinar un 50% de los recursos del situado a inversiones coordinadas entre los distintos niveles gubernamentales. Si bien la figura del "situado coordinado" es un tanto imprecisa con relación a sus condiciones de funcionamiento y obligatoriedad, este fue un mecanismo institucional que durante años funcionó como un espacio de negociación intergubernamental. En efecto, hasta comienzos de los años noventa las autoridades de las entidades federales se reunían anualmente con las autoridades de los ministerios para coordinar acciones de inversión y desarrollo de programas de gasto público en el territorio nacional.

El mecanismo dejó de funcionar con el peso político creciente que tomaron los gobernadores, quienes argumentaron que esas reuniones sólo servían para pretender legitimar los planes territoriales del gobierno central con las nuevas autoridades subnacionales. Se señalaba que las entidades federales tenían muy pocos grados de libertad para introducir modificaciones en esos planes nacionales de acuerdo a sus prioridades jurisdiccionales. El gobierno central cedió entonces a la petición de los gobernadores de entregar esos recursos del situado coordinado para su ejecución independiente por parte de las instancias territoriales de gobierno. Eso no significa que desaparecieron las prácticas de coordinación entre ministerios sectoriales del gobierno central y las gobernaciones, pero lo cierto es que se convirtieron

en hechos aleatorios y dependientes de la iniciativa de cualquiera de las partes.

En cualquier caso, es un hecho que la evolución del proceso de descentralización durante la década de los años noventa registró un debilitamiento de las pocas prácticas existentes de coordinación intergubernamental. Esto produjo también una tendencia al solapamiento de funciones entre los distintos niveles de gobierno; un hecho que se facilitó con la excesiva concurrencia permitida en la prestación de servicios públicos que contempla la legislación venezolana para la participación de los distintos niveles de gobierno.

Transferencias del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)

Durante los años noventa, el FIDES fue un mecanismo intergubernamental de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, orientado a financiar proyectos de inversión y asistencia técnica en los sectores donde esos gobiernos regionales y locales habían asumido competencias definidas dentro del arreglo institucional para la descentralización. Esta figura nació como respuesta a la manifiesta necesidad de recursos fiscales requeridos por los gobiernos subnacionales para atender las responsabilidades crecientes que estaban asumiendo a raíz del proceso de descentralización, pero atendiendo también a la demanda de actores principalmente del gobierno nacional, quienes demandaban que esa transferencia de recursos respondiera más a proyectos específicos presentados por los propios gobiernos subnacionales.

Como se señala en otro estudio (Barrios, 1996), el diseño original del FIDES como instrumento de financiamiento parecía combinar una mezcla de:

a) Coparticipación tributaria (el Fondo se capitalizaba con una proporción de los recursos provenientes del impuesto al consumo suntuario y sobre las ventas al mayor, posteriormente convertido en IVA),

b) Mecanismo de co-financiamiento (exigía a los gobiernos receptores de recursos ofrecer fondos en contrapartida para financiar los proyectos de inversión).

Se debe mencionar la importante labor que el FIDES desempeñó en el financiamiento de las competencias administrativas transferidas en el proceso de descentralización, a través de la provisión de recursos complementarios para el mejoramiento de la calidad y/o expansión de la cobertura de los servicios asumidos por los estados. El FIDES mostró un amplio espectro de acción tanto geográfico como sectorial, donde su apoyo técnico y financiero se extendió a diversas áreas de competencia.

De este modo, resulta saludable cualquier reforma en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en el cual se refuercen los rasgos de mecanismo de cofinanciamiento y utilización de criterios costo-beneficio y costo-efectividad en la asignación de los recursos públicos, objetivo del cual estuvo cada vez más cerca el Fondo Intergubernamental para la Descentralización durante los noventa.

Asignaciones Económicas Especiales (AEE)

La Ley de Asignaciones Económicas Especiales aprobada en 1996 vino a llenar un vacío en nuestro sistema fiscal: la necesidad de compensar a las localidades y regiones afectadas por la producción de hidrocarburos y explotación minera por las externalidades negativas que tales

actividades económicas acarreaban en sus jurisdicciones. La distribución de los recursos a transferir respondía a una fórmula relativamente clara asociada a la producción de cada entidad territorial en materia de hidrocarburos y minas. La Ley de Asignaciones Económicas Especiales entró en vigencia en enero de 1998.

El diseño de este mecanismo de financiamiento intergubernamental contempló originalmente transferir recursos fiscales asociados a proyectos de inversión presentados por las Gobernaciones y Alcaldías al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRI), de acuerdo a una lista relativamente amplia de actividades y sectores representativos de aquellas externalidades negativas (ambiente, salud, etc.). Se estableció en aquella Ley la aplicación del principio de "silencio administrativo", de modo tal que si el MRI no respondía negativamente a las solicitudes presentadas en un plazo de 30 días, los proyectos en cuestión se consideraban autorizados. Evidentemente, el gobierno central se reservaba todavía cierto poder de veto mediante la no-transferencia de los recursos.

Independientemente de si la forma específica que asumió esta Ley respondía a criterios de optimalidad económica, lo cierto es que su reglamentación abrió posteriormente la oportunidad para el perfeccionamiento de algunos elementos aún muy generales dentro de la misma: rendición de cuentas sobre el uso de recursos, actividades financiadas, etc.

Transferencias por descentralización de competencias concurrentes

La LOD previó un mecanismo para la transferencia de los recursos

financieros desde el gobierno central hacia los estados, estableciendo que estos deberán ser asignados en el presupuesto nacional de cada año, en proporción a los montos históricamente acreditados por el gobierno central a la prestación del servicio en la respectiva entidad federal. Esa misma Ley contempló que la partida correspondiente a esa transferencia sería ajustada en cada ejercicio fiscal subsiguiente en función de las variaciones que registrarán los ingresos ordinarios del gobierno nacional.

En principio, se esperaba que los Convenios de Descentralización firmados entre las autoridades nacionales y regionales en cada sector específico (salud, educación, etc.) fueran definiendo con cierta precisión los recursos proporcionales que le correspondería a cada entidad federal que asumiera esas competencias administrativas. En la práctica, lo que sucedió fue que esos aspectos financieros quedaron muy mal definidos, reservándose el gobierno central una enorme discrecionalidad para asignar esos recursos. Evidentemente, ello le resta transparencia y autonomía a este mecanismo de financiamiento intergubernamental.

Otros aportes fiscales del gobierno central

Aquí se hará una breve referencia a las transferencias intergubernamentales de tipo categórico que el gobierno central realiza a los gobiernos subnacionales para fines específicos y cambiantes; es decir, los recursos destinados a financiar programas y proyectos sectoriales (educación, salud, vivienda, infraestructura vial, etc.) a discreción del gobierno central. La mayoría de estos aportes especiales tienen un carácter *ad hoc*, en el sentido de que la regularidad de la transferencia no es sistemática. Es factible presumir que su materialización depende de la capacidad de las autoridades y grupos de interés de cada entidad territorial en particular para presionar a los organismos sectoriales de la

administración central para que destinen “partidas especiales” para financiar programas y proyectos en sus jurisdicciones.

De allí es posible deducir los esfuerzos en tiempo y dinero que deben invertir los grupos políticos y de interés para que la asignación de esas transferencias categóricas destinadas a las jurisdicciones los favorezcan económica o políticamente. Siguiendo la literatura de economía política, se puede asumir que el comportamiento de esos grupos políticos y de interés es perfectamente explicable en el contexto de unos recursos cuyos beneficios se concentran territorialmente, mientras que su financiamiento se distribuye entre la totalidad de los contribuyentes de la nación. De esta manera también, en el caso venezolano, es de esperar que los grupos más exitosos en la consecución de aportes especiales proporcionen a sus comunidades una ganancia neta de bienestar, al reducir la carga o costo financiero de la realización de los programas que se financian por esta vía, a costa del resto del país.

FINANCIAMIENTO INTERGUBERNAMENTAL E INCENTIVOS A UNA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA

Es fácil inferir de la descripción anterior que el diseño de los principales mecanismos de financiamiento intergubernamental está plagado de incentivos contradictorios para la actuación de los gobiernos subnacionales. Esta sección concluye analizando, de forma agregada, algunas de las conductas y dilemas que confrontan los actores políticos y burocráticos como consecuencia de ese conjunto de incentivos contenidos en el arreglo intergubernamental venezolano. La intención es ilustrar cómo esa estructura de incentivos desmotiva la rendición de cuentas y la coordinación intergubernamental, mientras que abre espacios relativamente amplios para una cierta autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales.

Autonomía y rendición de cuentas en la gestión subnacional

La variabilidad de los ingresos fiscales que constituyen la base de cálculo del situado (ingresos ordinarios), del FIDES (IVA), de las Asignaciones Económicas Especiales (regalías de hidrocarburos y de minería) y de las transferencias por Convenios de Descentralización (ingresos ordinarios), imprime enormes tensiones al manejo de la gestión fiscal bajo un arreglo descentralizado, generando problemas de gobernabilidad dentro del sistema de relaciones entre niveles de gobierno.

Ello es así, siguiendo la hipótesis de los ciclos político-electorales de las inversiones públicas, porque un actor político a cargo de una Gobernación o Alcaldía se podría ver más incentivado a incurrir en un déficit fiscal al acercarse las elecciones. Esa conducta respondería a su necesidad de garantizar la estabilidad de su gestión pública y ser reelecto en su cargo, dada la incertidumbre respecto a si podrá contar con los recursos fiscales requeridos para ofrecer los bienes y servicios demandados por su electorado. Esta inestabilidad de aquellos ingresos públicos puede conducir a un debilitamiento en la rendición de cuentas de las autoridades políticas subnacionales y a una mayor indisciplina en sus decisiones fiscales.

Ahora veamos otros efectos de esas distintas fuentes de financiamiento en la autonomía y rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales. Una primera observación tiene que ver con los efectos del carácter prácticamente incondicional de la mayoría de estas transferencias (situado y en menor medida el FIDES y las AEE). Algunos adversarios de la descentralización señalan que la no-condicionalidad en las transferencias permite que esos recursos puedan ser desviados hacia destinos no compatibles con las prioridades nacionales. En realidad, se trata de una discusión de fondo, en el sentido de preguntarse si los gobiernos subnacionales son unos simples

agentes de gasto del gobierno central o si, por el contrario, la descentralización se debe asumir como una estrategia para lograr los beneficios de esa mayor autonomía del gasto subnacional.

Adicionalmente, se reconoce en la literatura fiscal (Oates, 1972; Bahl y Linn, 1992) que la alternativa a las transferencias incondicionales como el situado, y en menor medida el FIDES y las AEE, tales como las transferencias de carácter categórico o sectorial, no garantizan que los recursos vayan a ser utilizados para los destinos asignados de forma predeterminada. La razón de ello tiene que ver con un fenómeno conocido como "efecto fungibilidad", de acuerdo con el cual se generan reasignaciones presupuestarias de recursos cuando se cuenta con financiamiento proveniente de "terceros" en un determinado sector (en este caso del gobierno central). Vale entonces preguntarse si, en el caso venezolano, los gobiernos subnacionales podrían estar dirigiendo una parte de los recursos que antes destinaban a un sector (ahora receptor de recursos desde otro nivel de gobierno), a financiar otras actividades menos asistidas. De confirmarse ese planteamiento, el objetivo sectorial de la transferencia se estaría diseminando en los presupuestos subnacionales. Por supuesto, esto último es extremadamente difícil de medir en países con deficiencias en sus estadísticas de finanzas públicas subnacionales, como es el caso de Venezuela. Pero lo que interesa examinar aquí es si la autonomía de las entidades territoriales se ve necesariamente debilitada cuando se sustituyen estas transferencias más generales por transferencias categóricas o sectoriales⁶.

Una segunda observación que se hace a todo este conjunto de transferencias intergubernamentales es que debilitan la corresponsabilidad fiscal de las autoridades subnacionales. Se argumenta que una estructura de

financiamiento de los gobiernos subnacionales que descansa en demasía en las transferencias intergubernamentales, genera menor disposición a la rendición de cuentas de esas autoridades, cuya gestión depende financieramente de un nivel mayor de gobierno y no de sus comunidades. En realidad, es difícil arribar a conclusiones definitivas respecto a esa relación en el caso de los gobiernos subnacionales venezolanos, toda vez que en el proceso de descentralización iniciado en 1990 han convergido diversos factores que actúan en distinta dirección. Sólo para ilustrar uno de ellos, cabe recordar que el crecimiento en un punto porcentual del situado entre 1990 y 1994 coincidió con la transferencia de nuevas potestades tributarias a los estados vía competencias exclusivas. No era difícil predecir que las nuevas autoridades subnacionales, elegidas por primera vez por la votación directa de sus respectivas comunidades, se verían comprometidas en alguna proporción y según sus posibilidades económicas e institucionales, a asumir algunas de las principales fuentes propias de financiamiento de las entidades territoriales⁷.

Lo que pudiese ser válido como crítica es que en la medida en que el grueso del financiamiento de la gestión pública en las entidades territoriales no depende de fuentes propias de financiamiento sino de transferencias provenientes desde otro nivel de gobierno, se puede debilitar la internalización de los costos de las decisiones fiscales por parte de las autoridades y las comunidades. Como podría predecir la teoría de agencia aplicada al sector público (Stiglitz, 1993; Dixit, 1996), es posible que bajo esas circunstancias las lealtades de los gobernantes subnacionales se bifurquen entre sus bases políticas (el electorado de la jurisdicción) y el gobierno central (quien financia su gestión)⁸, debilitando la rendición de cuentas prometido por la descentralización.

6/ En una futura agenda de investigación se debería hacer una medición del efecto fungibilidad, al menos a través de una regresión entre gasto en sectores descentralizados y transferencias intergubernamentales.

7/ Queda pendiente para una futura agenda de investigación evaluar si el aumento en las transferencias por concepto de situado se tradujo en una reducción de los ingresos de generación propia de las entidades territoriales.

8/ Esto es sólo una hipótesis, pero en términos de los incentivos presentes para la actuación de los gobernantes subnacionales no deja de tener plausibilidad. No obstante, esa conexión entre el esfuerzo tributario propio de los gobiernos subnacionales y la efectividad del arreglo intergubernamental para facilitar la internalización de los costos de las decisiones fiscales es una visión cierta pero incompleta de los factores que incentivan la rendición de cuentas.

Coordinación entre niveles de gobierno

Figuras como el situado, el FIDES y las AEE están a medio camino entre un arreglo intergubernamental cooperativo y un acuerdo jerárquico. Rasgos cooperativos en estas modalidades de financiamiento se pueden identificar en algunas de sus características: en primer lugar, la autonomía considerable que se otorga a los gobiernos subnacionales con respecto al destino que pueden darle a esos recursos fiscales; en segundo lugar, el carácter presuntamente automático que se establece para transferir legalmente esos recursos desde el gobierno central; en tercer lugar, la debilidad institucional del gobierno central para exigir la rendición de cuentas sobre el destino dado a esos recursos por parte de las entidades territoriales.

En cuanto a su naturaleza jerárquica, ésta se manifiesta en ciertas prácticas presupuestarias y de administración financiera por parte del gobierno central que en ocasiones debilitan el espíritu presuntamente cooperativo de estas fuentes de financiamiento. Más específicamente, se observa que el mandato legal de asignar esos recursos en el presupuesto anual no es condición suficiente para que los gobiernos subnacionales reciban los fondos en los lapsos establecidos. La experiencia ha mostrado que, con alguna frecuencia, se presentan conflictos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central cuando la tesorería nacional se atrasa considerablemente en la transferencia de esos recursos.

Aunque esta es una situación relativamente común durante períodos de insuficiencia de recursos, cada vez más se han registrado aquellos retrasos por motivaciones políticas. En otras palabras, en períodos donde el compromiso con el proceso de descentralización ha sido manifiestamente limitado (períodos Caldera y Chávez), la incompatibilidad de intereses entre gobiernos subnacionales y gobierno central han motivado a este último a

postergar la transferencia de fondos intergubernamentales a los gobiernos subnacionales.

Dilemas entre autonomía subnacional y coordinación intergubernamental

Es fácil inferir de los hechos descritos que el arreglo fiscal intergubernamental en Venezuela ha estado expuesto a una suerte de conflicto derivado de la ausencia de un compromiso creíble por parte del gobierno central con respecto a los derechos de uso y control sobre aquellos recursos que le confiere la legislación a los gobiernos subnacionales. De esa manera, se podría interpretar que la autonomía fiscal que otorga la legislación venezolana a los gobiernos subnacionales está restringida por la condición centralizada de la administración financiera de esos recursos.

Sin embargo, una perspectiva más balanceada también debe tomar en consideración que ese conflicto expresa un dilema de política para el gobierno nacional, al menos cuando los retrasos obedecen a insuficiencias fiscales. Se trata de un dilema entre la necesidad de respetar esa autonomía de los gobiernos subnacionales y la responsabilidad en última instancia de la política fiscal que recae sobre el gobierno central. En ese sentido se registra un obstáculo para el manejo de la gestión fiscal en la medida en que las transferencias intergubernamentales examinadas, con su mayor o menor automaticidad en la transferencia de los recursos a los gobiernos subnacionales, conduce a una posible inequidad vertical en la distribución de los costos de los ajustes fiscales, desfavorable al gobierno central.

La rigidez presupuestaria que pueden imprimir estas transferencias intergubernamentales a la estrategia fiscal del gobierno nacional puede exigir medidas de sobre-ajuste sobre las variables objetivo de esa política

pública. En otras palabras, el compromiso presupuestario de una parte de los ingresos ordinarios del fisco destinados a los gobiernos subnacionales puede requerir un esfuerzo adicional de generación de ingresos públicos y/o recorte de gastos para lograr una determinada meta de política fiscal, en ausencia de cooperación por parte de las entidades territoriales. Esta es la típica situación de restricción presupuestaria que ha conducido a la indisciplina fiscal y a mayores costos sociales de los ajustes económicos en algunos países latinoamericanos (Dillinger, Perry y Webb, 2000).

No obstante lo anterior, en el arreglo intergubernamental venezolano que prevaleció durante los años noventa parece haber predominado una tendencia a brindar independencia a las decisiones de gasto público de las entidades territoriales, por encima de la necesidad estructural de coordinar la acción de los distintos niveles de gobierno y exigir rendición de cuentas a las autoridades subnacionales. Ello hizo posible que estas últimas lograran asignar de forma relativamente autónoma en sus presupuestos el destino de esos recursos transferidos sin práctica condicionalidad. Ello se puede apreciar en alguna medida en la diversidad de estructuras de gasto sectorial y por partidas que los gobiernos subnacionales reportan en sus presupuestos (Barrios, 1998).

Transparencia y rendición de cuentas

Quizás el mayor reto que enfrenta el arreglo venezolano con respecto a las distintas transferencias intergubernamentales está asociado a problemas de transparencia y rendición de cuentas. Estas debilidades afectan la gobernabilidad y legitimidad democrática de la gestión pública. Sobre este particular es necesario referirse a dos elementos: por una parte, la ya mencionada inexistencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre los recursos acreditados en el presupuesto nacional a los gobiernos

subnacionales. En segundo lugar, la creación creciente en las entidades territoriales de organismos con autonomía administrativa en la prestación de algunos servicios públicos, los cuales desarrollan ciertas prácticas extra-presupuestarias. Evidentemente, ello puede afectar de manera negativa la transparencia del proceso presupuestario.

Aunque es un hecho excepcional, en algunas entidades territoriales se ha llegado al extremo de no presentar en detalle las Memorias y cuentas sobre la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal que están obligadas a entregar anualmente las autoridades subnacionales. Ambas prácticas han sido posibles porque no existen mecanismos de sanción ante estos incumplimientos, lo cual induce nuevas rondas de no-rendición de cuentas, restándole credibilidad a los esfuerzos que puedan estar haciendo otros gobiernos subnacionales para hacer efectiva su gestión pública y, adicionalmente, generando presiones adversas sobre el arreglo intergubernamental que hacen más complicada su gobernabilidad.

Con respecto al segundo de esos factores que afectan la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión fiscal, cabe advertir que no se considera negativo per se otorgar autonomía de gestión a algunos organismos prestadores de servicios públicos, como ha venido sucediendo en muchas entidades territoriales venezolanas. Lo que resulta preocupante es que esa autonomía administrativa se traduzca en un relajamiento de sus obligaciones de rendir cuentas sobre su gestión, como parece ser la práctica más común entre esos organismos, ya que sus resultados de gestión no siempre son explícitamente registrados en los presupuestos o tienden a ser reportados en forma independiente a los organismos de control fiscal.

Una revisión de las experiencias de algunas entidades federales en Venezuela parece confirmar la anterior apreciación de relajamiento en los estándares de

rendición de cuentas (RESVEN, 2004; Barrios, 2005). El análisis efectuado de las normativas que regulan la actuación de algunos organismos funcionalmente descentralizados en esas entidades pone en evidencia que los mecanismos de rendición de cuentas se concentran básicamente en reportar sus actividades a las direcciones superiores de Gobernaciones y Alcaldías, mientras que responsables de la planificación y la gestión presupuestaria declaran no estar suficientemente informados sobre las actividades e ingresos generados por los mencionados organismos. En no pocas oportunidades resulta más estrecha la relación administrativa y financiera de esos organismos estatales con sus contrapartes nacionales que con respecto a las autoridades de la Gobernación o Alcaldía. Bajo estas circunstancias es más complejo lograr una acción colectiva coordinada de las distintas instancias y niveles de gobierno. Los riesgos de incompatibilidad de intereses entre organismos subnacionales descentralizados y la propia agenda de la Gobernación/Alcaldía se exacerban con estas prácticas, incrementando los problemas de gobernabilidad en el arreglo intergubernamental.

Es evidente que las asimetrías de información entre los organismos subnacionales descentralizados y las Gobernaciones/Alcaldías, con respecto a las posibilidades de evaluar la efectividad de su desempeño, van acrecentando los típicos problemas de agencia descritos por la literatura de la economía de las organizaciones aplicados al sector público (Stiglitz, 1993; Dixit, 1996). Si esta situación la multiplicamos por el número de actividades administrativas y servicios públicos que son atendidos bajo estas modalidades institucionales, es evidente que las presiones sobre la gobernabilidad del arreglo intergubernamental crecen exponencialmente. El manejo institucionalizado de estos problemas representa uno de los mayores retos que debe enfrentar una reconceptualización de la descentralización en Venezuela.

■ CONCLUSIÓN

Este artículo ha intentado mostrar algunos rasgos estilizados del arreglo institucional para la descentralización fiscal en Venezuela, con particular énfasis en sus mecanismos de financiamiento intergubernamental. Es posible concluir del análisis aquí presentado que ese arreglo registró, y aún mantiene, debilidades significativas en materia de rendición de cuentas (fallas de rendición de cuentas) y de coordinación intergubernamental.

Las "fallas de rendición de cuentas" representan una debilidad significativa, a juzgar por las promesas o ventajas que la teoría de la descentralización territorial ha ofrecido en su desarrollo, en la cual se esperaba que la mayor cercanía entre ciudadanos y autoridades subnacionales se tradujera precisamente en una propensión de estas últimas a ser más responsivas en sus promesas de atender las aspiraciones y necesidades de la gente de sus jurisdicciones. Por su parte, las fallas de coordinación registradas parecen confirmar las advertencias de los críticos de la descentralización (Prud'homme, 1995), quienes señalan la tendencia estructural que tienen esos procesos para fragmentar la actuación del Estado.

Como he intentado ilustrar en otros escritos sobre este tema, creo más bien que las fallas de rendición de cuentas y de coordinación no son un rasgo estructural de los procesos de descentralización, sino más bien dos expresiones de fallas de diseño institucional que pueden ser corregidas a través de la acción humana. El camino no es fácil y todavía tenemos mucho que aprender en esa materia: no obstante, no debemos por ello renunciar a los resultados virtuosos que una descentralización bien diseñada puede aportar a la democratización y mayor eficacia de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

<p>BAHL, Roy y LINN, Johannes 1992 <i>Urban Public Finance in Developing Countries.</i> Published by the World Bank. Oxford University Press. New York.</p>	<p>DE LA CRUZ, Rafael y BARRIOS, Armando (coord.) 1994 <i>Federalismo fiscal: el costo de la descentralización en Venezuela.</i> COPRE/PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>	<p>MASCAREÑO, Carlos (coord.) 2000 <i>Balance de la descentralización en Venezuela.</i> PNUD/ILDIS. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>
<p>BARRIOS, Armando 1996 Descentralización Fiscal y Estabilidad Macroeconómica en Venezuela. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Serie Política Fiscal N° 94. Santiago de Chile.</p>	<p>DILLINGER, William; PERRY, Guillermo and WEBB, Steven 2000 "Macroeconomic Management in Decentralized Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America" In Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999. The World Bank. Washington DC.</p>	<p>1998 <i>Descentralización, gobierno y democracia.</i> CENDES/G-Local. Caracas.</p>
<p>1998 "Las finanzas públicas de los estados en Venezuela" En de la Cruz (coord.), 1998.</p>	<p>DIXIT, Avinash 1996 <i>The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective.</i> The MIT Press. Cambridge, MA.</p>	<p>OATES, Wallace 1972 <i>Federalismo fiscal.</i> Instituto de Estudios de Administración Local. Colección Nuevo Urbanismo 25. Madrid.</p>
<p>2005 Decentralization of the Regional Health Systems in Venezuela: A public policy and management process approach. Tesis para optar al Título de Ph.D in Public Policy. The University of Birmingham. Reino Unido.</p>	<p>HERNÁNDEZ, Ángel; BARRIOS, Armando; BROITMAN, Lily; DE LA CRUZ, Rafael; MASCAREÑO, Carlos y RACHADELL, Manuel 1999 <i>La descentralización: diálogo para el desarrollo.</i> PNUD/Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.</p>	<p>PRUD'HOMME, Remy 1995 "On the Dangers of Decentralisation", <i>The World Bank Research Observer</i>, vol. 10, N° 2, August 1995.</p>
<p>DE LA CRUZ, Rafael (coord.) 1998 <i>Descentralización en perspectiva.</i> Escuela de Gerencia Social/Ediciones IESA. Caracas.</p>	<p>RESVEN 2004 <i>La descentralización de la salud en Venezuela.</i> Volumen II. Jorge Díaz Polanco (coord.). Fundación Polar. Caracas.</p>	<p>STIGLITZ, Joseph 1993 "El papel económico del Estado" En Heertje, Arnold (ed.) <i>El papel económico del Estado.</i> Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.</p>
<p>DE LA CRUZ, Rafael (comp.) 1995 <i>Ruta a la eficiencia: descentralización de los servicios sociales.</i> Escuela de Gerencia Social/Ediciones IESA. Caracas.</p>		