

## UN FEDERALISMO FISCAL RESPONSABLE EN VENEZUELA

EDITORIAL

Al cumplirse quince años del inicio del proceso de descentralización en Venezuela, el Comité Editorial de URBANA aprobó la propuesta de dedicar un número especial de la revista al tema de la descentralización, cuyo objetivo es propiciar una reflexión multidisciplinaria desde la academia sobre sus distintas dimensiones —políticas, económicas, sociales e institucionales— así como sobre el desempeño de ese proceso, sus aciertos y desaciertos.

Aun cuando la propuesta podía parecer extemporánea en el contexto político reciente, dada la agenda centralizadora del gobierno y la pérdida de independencia de los poderes públicos, la pronta respuesta de los académicos invitados y la diversidad de los análisis efectuados, muestran la vigencia y el interés que suscita el tema desde las distintas disciplinas. Así mismo, parece haberse cumplido con el objetivo de una reflexión multidisciplinaria constructiva, pues así como se señalaron logros importantes y se alertó sobre la reversión del proceso, se presentaron argumentos explicativos y críticas a su concepción, diseño y desempeño desde la academia, a considerar en un futuro replanteamiento de la descentralización y el federalismo en Venezuela.

### Sostenibilidad de la descentralización

Una reflexión crítica sobre la descentralización en Venezuela no puede prescindir de examinar los resultados. Ello implica evaluar no sólo el nivel de cumplimiento de los objetivos generales de la estrategia de descentralización, sino también su contribución al bienestar de los venezolanos, objetivo final de toda política pública. Al respecto, se puede afirmar que los resultados han sido relativamente mediocres: después de décadas de avance en el desarrollo económico y social del país, la tendencia al deterioro del bienestar iniciada en los años ochenta no pudo ser revertida en los quince años de descentralización (cuadro 1)<sup>1</sup>.

Evidentemente, el decrecimiento económico, el empobrecimiento general y la acen-  
tuación de las inequidades sociales y territoriales han resultado de un proceso complejo, producto de la interacción de distintos factores económicos, sociopolíticos e institucionales y, por lo tanto, no podrían ser directamente atribuibles a la descentralización. Sin embargo, ello no exime de una evaluación crítica del propio proceso de descentralización, siendo necesario analizar en qué medida pudo haber contribuido a favorecer o desfavorecer el desarrollo económico y social del país.

Sin desconocimiento de las intenciones y de importantes logros en el área política, es necesario destacar dos aspectos fundamentales en el diseño del arreglo institucional de la descentralización que condicionaron de manera desfavorable la instrumentación y los resultados del proceso, comprometiendo su sostenibilidad.

1/ Los resultados han sido heterogéneos tanto sectorial como territorialmente. En particular, se produjeron mejoras en el área de salud en ciertos estados, lo cual se refleja en un aumento de la esperanza de vida nacional y una atenuación de la caída del índice de desarrollo humano respecto a la del ingreso per capita entre 1990 y 2001. En todo caso, los resultados han sido inferiores a las aspiraciones que se colocaron inicialmente en ese proceso.



2/ La descentralización fue fundamentalmente financiada a través del aumento y la diversificación de las transferencias de ingresos a los gobiernos subnacionales. Adicionalmente al incremento del Situado constitucional previsto en el arreglo fiscal intergubernamental de 1989, en los años noventa se fueron incorporando nuevas asignaciones legales de ingresos recaudados a nivel central (leyes del FIDES con ingresos del IVA y de asignaciones especiales de ingresos fiscales petroleros y mineros).

3/ La estrategia de descentralización fue inicialmente formulada por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) y luego asumida por los principales partidos políticos presentes en el Congreso Nacional en 1989, el cual aprobó el marco legal inicial de la descentralización política-administrativa.

En primer lugar, es importante destacar que la descentralización no fue estructurada alrededor de una nueva estrategia de desarrollo (nacional, regional y local) que le proporcionara contenido sustantivo al proceso, sino que fue concebida como respuesta a la crisis de legitimidad del sistema político (Estado y partidos), desgastado en el ejercicio de gobierno y afectado por la fuerte reducción de las exportaciones petroleras en los años ochenta y, en consecuencia, con una disminuida capacidad de respuesta a las crecientes demandas sociales.

Efectivamente, el diseño original del arreglo institucional de la descentralización propuso un cambio del régimen político-administrativo del Estado, pero manteniendo el modelo de desarrollo y la concepción tradicional del Estado rentista, basado en el reparto del ingreso petrolero que es propicio al centralismo y la búsqueda de renta. En particular, al sustentar la fuente de financiamiento de la descentralización en el reparto de ingresos recaudados a nivel central<sup>2</sup>, se creó una estructura de incentivos desfavorable a la creación de riqueza y responsabilidad de la gestión pública, condiciones necesarias para la sostenibilidad de la descentralización.

El segundo aspecto a resaltar está referido al nivel de cumplimiento de los objetivos generales planteados en la estrategia de descentralización por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)<sup>3</sup>: democratización del sistema político y mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública. En el diseño del arreglo institucional de la descentralización parecen haber prevalecido las consideraciones a favor de la democratización: contrapesos y equilibrio de poder, pluralidad, autonomía, cercanía de electores a sus representantes, participación, con base en la mayor legitimidad que proporcionaba la concreción de estos valores democráticos.

Respecto a la mayor eficiencia de la gestión pública, fue subestimada la importancia del logro de ese objetivo en la obtención de resultados beneficiosos. En cierta medida, se dio por descontada pues no se contemplaron los mecanismos institucionales que la sustentaran. La ausencia de incentivos a la responsabilidad y de mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuenta, conspiró contra la obtención de una mejora general de los servicios públicos y el bienestar ciudadano.

**CUADRO 1**  
VENEZUELA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Fuente: BCV, INE, FAO-ONU y cálculos propios.

Indicador	1981	1990	2001
Tasa de crecimiento del PIB no petrolero per capita (%) *	2,5	-1,4	-0,1
Ingreso real per capita (\$ PPA)	5.356	5.192	3.735
Índice de desarrollo humano (IDH)	0,703	0,821	0,779
Tasa de desocupación (%)	6,1	9,9	12,8
Tasa de informalidad (%)	37,6	42,2	49,9
Hogares con carencia de servicios básicos (%)	9,3	15,4	21,8
Población desnutrida (%)	n.d.	11,0	18,0
Distribución del ingreso nacional (coeficiente de Gini)	0,528	0,351	0,413
Disparidades de ingreso regional (sigma dispersión)	0,274	0,134	0,230

(\*) Tasa anualizada de crecimiento intercensal, respecto al año del censo anterior.



### Atención a los riesgos de la descentralización

La tesis a favor de la mayor eficiencia de la provisión descentralizada de bienes públicos fue formulada a partir de los desarrollos iniciales de la teoría del federalismo fiscal sobre países avanzados con estructuras jurídicas federales, bajo el supuesto de perfecta competencia inter-jurisdiccional (movilidad de los ciudadanos, elasticidad de la oferta de bienes públicos, acceso a la información). El argumento central de la teoría tradicional del federalismo fiscal (Tiebout, Musgrave, Oates) puede resumirse de la siguiente manera: dada la usual heterogeneidad de las jurisdicciones de un país, la cercanía a los ciudadanos permite a los gobiernos locales adecuar la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos (mejor revelación de preferencias). Sobre la base de esa vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, y en ausencia de externalidades y economías de escala, la competencia inter-jurisdiccional conduciría a la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos, como en el caso de la competencia entre empresas en la provisión de bienes privados. De este argumento se deriva la hipótesis de que los ciudadanos “votan con los pies” y se ubican en la localidad que ofrece la combinación de impuestos y bienes públicos de su preferencia (Tiebout).

En consecuencia, la tesis de mayor eficiencia tiene un valor teórico acotado a los supuestos y, para la formulación de políticas públicas en Venezuela, es necesario recurrir a formulaciones más realistas y complejas que consideren también los condicionantes políticos e institucionales, como es el caso de los nuevos desarrollos sobre federalismo fiscal y de la economía política del federalismo, a partir de las lecciones que proporciona la experiencia internacional en los procesos de descentralización.

Desde la perspectiva de la economía política, se advierte sobre las tensiones que tienden a producirse entre democracia y eficiencia. Sobre este tema se ha generado una interesante controversia entre los defensores de fuertes gobiernos centrales en las economías modernas por exigencia de la globalización y aquéllos que persiguen la identificación de los mecanismos de conciliación (Inman y Rubinfeld, 1997). Los primeros plantean un dilema entre democracia y eficiencia y, en particular, sostienen que la descentralización es ineficiente debido a los altos costos transaccionales que requieren la negociación entre una multiplicidad de actores, el logro de acuerdos, el seguimiento y la exigencia de su cumplimiento (*enforcement*). También consideran como factores desfavorables la tendencia a una mayor volatilidad electoral y la fragmentación del proceso de formulación de políticas públicas. Respecto a una posible conciliación se ha producido una amplia literatura en defensa de las soluciones cooperativas de descentralización como capaces de generar mayor eficiencia que las soluciones competitivas, o destacando su carácter complementario (Frey y Eichenberger, 1996). En ese sentido, se defiende la necesidad de concertación, armonización y coordinación de políticas entre niveles de gobierno, así como la previsión de mecanismos de resolución de conflictos.

Las propuestas de descentralización deben, en consecuencia, atender tanto las características del marco institucional formal (sistema político, arreglo fiscal intergubernamental, mecanismos de negociación y coordinación) como de los procesos informales a través de los cuales se determinan las expectativas y las conductas del gobierno central y de los gobiernos subnacionales. Si el sistema de incentivos que establece el arreglo institucional de la descentralización no está bien estructurado (Rodden et al., 2003), se favorece la “selección adversa” y el “riesgo moral” y, por lo tanto, el comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales, que tiende a socavar los beneficios en eficiencia microeconómica y los objetivos de estabilidad macroeconómica.



4/ Las cifras consolidadas del cuadro 2 resultan de la sustracción de las transferencias intergubernamentales de la cuenta de gastos de los gobiernos central y regional, y de la cuenta de ingresos de los gobiernos regional y municipal y, por lo tanto, las cifras del cuadro corresponden a los ingresos propios y gastos directos por nivel de gobierno. Se incluyen las entidades administrativas.

5/ La disponibilidad de ingresos de los gobiernos regionales siguió dependiendo fundamentalmente de las transferencias desde el gobierno central.

6/ La selección de los años 1990 y 2001 no sólo obedeció a su correspondencia con los años censales del cuadro 1, sino también por ser años extremos del periodo analizado sin bruscos ajustes fiscales. Puede señalarse también que se trata de años de coyuntura económica favorable con tasas similares de crecimiento del PIB, entre 4% y 5%. En los años de coyuntura desfavorable la brecha fiscal del gobierno general tendió a incrementarse.

Por su parte, los nuevos desarrollos teóricos sobre federalismo fiscal colocan la atención en los peligros y nuevos costos de la descentralización, derivados de la posible acentuación de las inequidades territoriales y la inestabilidad macroeconómica. Estos peligros surgirían, en el primer caso, como efecto de las diferencias en el nivel de desarrollo económico y la capacidad de recaudación y de provisión de bienes públicos entre los gobiernos subnacionales y, en el segundo caso, por la presencia de una restricción presupuestaria laxa a nivel regional y local, especialmente cuando predominan las transferencias de ingresos desde el gobierno central (importante desequilibrio fiscal vertical), porque los costos de la captación de ingresos no son internalizados y se tiende a incentivar el gasto a nivel subnacional. En consecuencia, la descentralización puede contribuir a la mejora del bienestar si existen ciertas condiciones y, en particular, si hay prohibición o fuertes restricciones al endeudamiento subnacional y el financiamiento de la provisión de bienes públicos se realiza en gran parte con ingresos propios, producto de incentivos institucionales adecuados; es decir, cuando las finanzas públicas subnacionales muestran corresponsabilidad fiscal (Tanzi, 2002). Respecto a las diferencias en las capacidades fiscales entre jurisdicciones (desequilibrios fiscales horizontales), se plantea la necesidad de contrarrestarlos a través de la asistencia técnica y creación de mecanismos de igualación o compensación.

### Inestabilidad macroeconómica

Generalmente, como indicador de los logros de la descentralización, se destaca el considerable aumento de los recursos disponibles y del gasto realizado por los gobiernos estatales y municipales. No obstante, para pronunciarse con mayor rigor sobre los logros, es necesario profundizar el análisis de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno e identificar la fuente de los recursos y la eficiencia en el uso de los mismos. Una evaluación de los resultados del arreglo fiscal intergubernamental requiere, entre otros aspectos, examinar las cuentas fiscales consolidadas<sup>4</sup> del gobierno general, desagregadas por nivel de gobierno (cuadro 2).

Efectivamente, durante el periodo analizado, los gastos de los gobiernos regionales (estadales) y municipales se incrementaron en forma importante, al pasar de 2,5% a 6,7% del PIB, sin embargo, los ingresos propios sólo aumentaron de 0,4% a 1,3% del PIB, fundamentalmente a nivel municipal<sup>5</sup>, ocasionando un significativo aumento de la brecha fiscal del gobierno general que pasó de -0,9% del PIB en 1990 a -4,5% del PIB en 2001<sup>6</sup>. Es evidente que ese nivel de brecha fiscal no es sostenible en el largo plazo.

### CUADRO 2

#### INGRESOS Y GASTOS CONSOLIDADOS DEL GOBIERNO GENERAL

(% del PIB, por nivel de gobierno)

	Ingresos	1990 Gastos	Brecha	Ingresos	2001 Gastos	Brecha
Gobierno central	22,6	21,5	1,1	20,8	20,0	0,8
Gobierno regional	0,0	2,0	-2,0	0,1	4,4	-4,3
Gobierno municipal	0,4	0,5	-0,1	1,3	2,3	-1,1
Gobierno regional y municipal	0,4	2,5	-2,1	1,3	6,7	-5,3
Gobierno general	23,0	24,0	-0,9	22,1	26,6	-4,5

Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios.



Al centrar el financiamiento de la descentralización en el aumento gradual de asignaciones legales de ingresos recaudados por el gobierno central, sin relación explícita con las responsabilidades administrativas que iban asumiendo los gobiernos subnacionales, el arreglo fiscal intergubernamental generó una estructura de incentivos propicia a la expansión del gasto y la indisciplina fiscal. La presencia de una restricción presupuestaria laxa a nivel estatal y municipal produjo un fuerte desestímulo al desarrollo de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y la captación de ingresos propios. En un contexto de fiscalidad subnacional laxa es difícil evaluar la supuesta mayor eficiencia de la gestión pública descentralizada. Esa evaluación requiere de análisis beneficio-costos complejos y específicos en los niveles micro y sectorial, referidos a la producción de los servicios asumidos por los gobiernos subnacionales y su distribución final entre los sectores objeto de atención.

En el nivel macroeconómico, el aumento de las transferencias (asignaciones legales de ingresos ordinarios) a estados y municipios<sup>7</sup>, le confirió mayor rigidez al presupuesto nacional e incentivó el recurso a prácticas inconvenientes como el endeudamiento y la obtención de otros ingresos extraordinarios, inclusive para el financiamiento de programas nacionales recurrentes. Por otra parte, en ausencia de un adecuado fondo de estabilización, el mecanismo de asignación en función de porcentajes fijos (o crecientes) de ingresos ordinarios hizo que las transferencias a los gobiernos subnacionales fueran también sometidas a la volatilidad del mercado petrolero internacional, contribuyendo a acentuar la prociclicidad del gasto público. La indisciplina fiscal en general, manifiesta en la sucesión de expansiones de gasto público no sostenibles y de ajustes fiscales recesivos, produjo gran inestabilidad macroeconómica, con efectos adversos en la inversión, la generación de empleo formal y el crecimiento de largo plazo, así como sobre el nivel y la distribución del ingreso (cuadro 1). Es importante destacar estas consecuencias de la indisciplina fiscal, por cuanto el persistente deterioro económico y social de las últimas décadas ha sido un factor determinante en la crisis de gobernabilidad democrática en Venezuela.

Respecto a la equidad territorial, los criterios establecidos de distribución de las transferencias a estados y municipios no contemplaron consideraciones de ingreso y pobreza ni se instrumentaron mecanismos de compensación. En consecuencia, puede afirmarse que el arreglo fiscal de la descentralización ha contribuido, por defecto, a la acentuación de las disparidades regionales observada durante el periodo (cuadro 1).

### **Agudización del conflicto distributivo**

El arreglo fiscal intergubernamental basado en el reparto, no sólo crea incentivos desfavorables a la estabilidad macroeconómica, con sus consecuencias nefastas en crecimiento y pobreza, sino que tiende a agudizar el conflicto distributivo gobierno central-gobiernos subnacionales y a mediatizar la concreción de los valores democráticos. Los gobiernos subnacionales tienden a conducirse como agentes rentistas, atentos a las directrices del gobierno central (principal) y pendientes del mecanismo de reparto y su participación en el mismo, cuando deberían priorizar la identificación y defensa de los genuinos intereses de sus ciudadanos desde una perspectiva de largo plazo. El comportamiento rentista puede atentar entonces contra el objetivo democrático de la descentralización, la rendición de cuenta de los gobiernos subnacionales ante sus electores (nuevo principal) y la apertura de oportunidades de participación ciudadana en general. Así mismo, independientemente de la asignación de competencias de gasto, la falta de autonomía financiera restringe la autonomía de decisión y el ejercicio del poder de los gobiernos subnacionales.

7/ Las transferencias a estados y municipios representaron 18% del gasto primario base caja del gobierno central en 1989 y esta relación se elevó a 34% en 1999.



Por último, hay que resaltar que el esquema de reparto produce una ruptura de la relación elector-contribuyente-demandante, en la cual se sustenta la mayor eficiencia de la gestión pública descentralizada. En ese sentido, es importante destacar los posibles efectos sobre el bienestar ya que, en la medida en que no internalizan los costos de captación de ingresos, los gobiernos subnacionales no sólo subestiman el requisito de eficiencia sino que tienden a subutilizar los mecanismos de que disponen para promover el desarrollo regional y local. En los arreglos intergubernamentales con corresponsabilidad fiscal, es vital que los gobiernos subnacionales aumenten la recaudación de ingresos propios para responder a las crecientes demandas sociales y, por lo tanto, que promuevan el crecimiento económico y de la base tributaria regional y local.

El comportamiento rentista<sup>8</sup> ha estado presente en los procesos de descentralización en América Latina, en mayor o menor grado, dependiendo de los contextos económicos, políticos e institucionales. En el caso venezolano, su manifestación ha sido potenciada por la importancia de los ingresos fiscales de origen petrolero, recaudados por el gobierno central y provenientes de ingresos generados en el resto del mundo. Efectivamente, el esquema de financiamiento de la descentralización correspondía a una proyección de la concepción tradicional del Estado rentista, basado fundamentalmente en el reparto del ingreso petrolero. El arreglo fiscal intergubernamental resultaba, esencialmente, en un juego suma cero entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, creando así una estructura de incentivos favorable a la acentuación de los conflictos distributivos que vulneraba los objetivos de la propia descentralización.

En ese sentido, la desfavorable evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales durante la administración del presidente Chávez puede considerarse como una exacerbación de las características del rentismo tradicional, favorable al estatismo, centralismo y presidencialismo, aunque con un claro sesgo autocrático y desprecio por la transparencia y rendición de cuenta. Aun cuando los postulados de la Constitución de 1999 establecen la conformación de un Estado federal descentralizado y la creación de la hacienda pública estatal, no se han atribuido competencias tributarias de significación a los estados<sup>9</sup>, que son la base del federalismo fiscal. Por otra parte, en la coyuntura reciente de altos precios internacionales del petróleo, no sólo se ha retrasado de manera significativa la entrega efectiva de recursos a estados y municipios sino que se han creado nuevos mecanismos para eludir el compromiso de asignaciones legales, tales como: subestimación de ingresos petroleros en el presupuesto nacional, aumento de ingresos extraordinarios y creación de fondos con ingresos de PDVSA, utilidades cambiarias y reservas internacionales del BCV! (Fondespa, Fideicomisos de Misiones, Agricultura y Vivienda en la CVP, Fonden...) para el financiamiento del desmedido gasto extrapresupuestario del gobierno central.

8/ El comportamiento rentista se caracteriza por la búsqueda de renta sin esfuerzo productivo propio.

9/ La aprobación de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Estatal está suspendida en la Asamblea Nacional, luego del veto presidencial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREY, Bruno and  
EICHENBERGER, Reiner

1996

"To Harmonize or to Compete. That's not the question", *Journal of Public Economics*, vol. 60, n° 3, pp. 335-349.

INMAN, Robert and RUBINFELD, Daniel

1997

"The Political Economy of Federalism", en Dennis Mueller (ed.). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 73-105.

RODDEN, Jonathan; ESKELAND, Gunnar and LITVAK, Jennie

2003

*Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 3-33.

TANZI, Vito

2002

"Pitfalls in the Road to Fiscal Decentralization", en Ahmad Ehtisham and Vito Tanzi (ed.) *Managing Fiscal Decentralization*. Routledge, London, pp. 17-30.