

El financiamiento de la descentralización en Venezuela

Armando J. Barrios Ross

Resumen

En ausencia de un margen significativo para la descentralización plena de los principales tributos en Venezuela, la consecución de los beneficios esperados de la descentralización amerita discutir qué tipo de diseño institucional deben tener sus mecanismos de financiamiento. En mi entender, el reto fundamental para los responsables de ese diseño consiste en incorporar en esos mecanismos los incentivos apropiados para que los distintos actores coordinen sus acciones y promuevan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones colectivas. Esto exige desarrollar una cultura intergubernamental cooperativa.

La viabilidad de una cultura intergubernamental cooperativa sólo será sostenible cuando se internalice la noción de que los recursos generados por los tributos de administración centralizada no «pertenecen» exclusivamente al gobierno nacional, sino que deben ser «derramados» en toda la extensión del territorio venezolano, de acuerdo con una mezcla de criterios redistributivos, de eficiencia asignativa y respetando el desarrollo socioeconómico balanceado. Esto es más probable si prevalece la perspectiva de que figuras como el situado, las asignaciones económicas especiales y el Fides representan mecanismos de coparticipación en los ingresos fiscales del país y no simples transferencias desde el gobierno central.

Así, al interpretar los mecanismos intergubernamentales de financiamiento como modalidades de coparticipación sobre unos recursos fiscales generados en todo el territorio, las relaciones intergubernamentales se hacen más horizontales, aun cuando se siga reconociendo al gobierno central como un *primu inter pares*.

Palabras clave: Descentralización tributaria / Coparticipación fiscal / Cultura intergubernamental cooperativa

Abstract

Given the fact that there is not a significant margin for full decentralization of the main taxes in Venezuela, achieving the expected benefits of decentralization requires to discuss what kind of institutional design should have its financing mechanisms. In my view, the fundamental challenge for the policy-makers is to built-in these mechanisms with the appropriate incentives for different levels of government coordination and civil society participation in the process of collective decisions making. This requirement implies to develop an intergovernmental cooperative culture.

The viability of an intergovernmental cooperative culture will be sustainable to the extent the venezuelan society internalize the notion that central administered taxes do not «belong» exclusively to the national government. On the contrary, these resources must be «spread» through the whole national territory, according to a blend of redistributive, assignative and economic equilibrium

criteria. This is more likely if there is a prevalent perspective that policy instruments such as the situado, the special economic assignments and Fides represent revenue-sharing mechanisms, and not just transfers from the central government.

In such a way, interpreting the intergovernmental financial mechanisms as co-sharing devices over the fiscal resources produced in the whole territory, the intergovernmental relations become more horizontal, although we recognize the central government as a *primu inter pares*.

Key-words: Tax decentralization / Fiscal coparticipation / Intergovernmental cooperative culture

Introducción

El objetivo de este documento es hacer un análisis panorámico de los mecanismos de financiamiento del proceso de descentralización, así como identificar algunas de las bases que pueden servir de apoyo para las reformas que en ese ámbito podría tener planteado el Estado venezolano.

La línea argumental que orienta esta presentación parte de la asunción según la cual los procesos de descentralización vertical del Estado persiguen *augmentar la cercanía entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales* al promover una mayor participación e interacción entre los mismos, mejorar la prestación de los servicios públicos al ajustar su provisión a las preferencias de las distintas comunidades territoriales, así como *intensificar el balance relativo entre los poderes del Estado* dentro del sistema democrático. En este sentido, se asume que un proceso de descentralización apropiadamente diseñado es un rasgo deseable de la democratización de una sociedad.

Naturalmente, también existen riesgos potenciales en cualquier proceso de descentralización. Tres de ellos han sido especialmente estudiados (ver Prud'homme, 1995): a) La descentralización podría incrementar los *desbalances horizontales* entre las jurisdicciones, es decir, las regiones con mayor dotación económica e institucional se podrían desarrollar más proporcionalmente que los territorios menor dotados. b) La descentralización podría generar *presiones desestabilizadoras sobre la gestión fiscal*, promoviendo la expansión desmedida del sector público y restando grados de libertad a la política fiscal nacional. c) La descentralización podría introducir nuevos *problemas de gobernabilidad*, al hacer más complicada la coordinación de las políticas públicas y reducida la efectividad del Estado en sus procesos de acción colectiva.

No obstante esos riesgos potenciales, hoy en día existe relativo consenso académico con respecto a ciertas reglas políticas y fiscales que pueden contribuir notablemente a reducir el impacto negativo de un proceso de descentralización sobre esas dimensiones de equidad interterritorial, estabilidad económica y efectividad de la acción pública. Escapa al alcance de este documento un

análisis de esas reglas y referimos a los lectores interesados a consultar algunos de los trabajos reseñados en la bibliografía (BID, 1997; Perry, Dillinger & Webb, 1999; Rodden, 2000; Barrios, 2000). Evidentemente, el propósito de este documento no es discutir esos elementos que permiten diseñar «apropiadamente» un arreglo fiscal entre niveles de gobierno. Sin embargo, algunas ventajas esperadas y riesgos potenciales de la descentralización serán explícitamente considerados aquí, a los efectos de examinar el proceso venezolano durante los años noventa.

Para materializar el objetivo de este documento, la primera sección se inicia con algunas referencias al origen histórico de los mecanismos de financiamiento de la descentralización en Venezuela, incluyendo la caracterización de algunos rasgos estructurales de las finanzas públicas del país y su incidencia en el arreglo fiscal intergubernamental. En la segunda sección se analizan algunos de los logros y debilidades que registra el proceso de descentralización venezolano en lo que concierne a los mecanismos de financiamiento que conforman el arreglo fiscal entre los niveles de gobierno. A lo largo del documento se van identificando algunas líneas generales para la reforma de ese arreglo institucional.

El documento constituye una reflexión sobre algunos aspectos fiscales del proceso de descentralización, pero está lejos de pretender constituirse en un análisis completo de este proceso. Vistas las particularidades de la descentralización venezolana, limito mi análisis a la relación entre el gobierno central y los gobiernos de las entidades federales.

Caracterización de las finanzas intergubernamentales en Venezuela

Una discusión seria sobre el financiamiento de la descentralización en el país debe tener en consideración, cuando menos, dos elementos que le van a dar forma a la evolución de ese proceso: las motivaciones de los actores políticos que deciden sobre el arreglo intergubernamental y ciertos rasgos estructurales de las finanzas públicas venezolanas.

De esta manera, cuando uno examina los orígenes del proceso de descentralización en Venezuela uno encuentra que si bien existía relativa conciencia entre los actores políticos de finales de los años 1980 con respecto a la necesidad de abrir mayor espacio a los líderes regionales y locales, como una respuesta a la crisis de legitimidad que estaba sufriendo el sistema político venezolano, no sería correcto atribuir las acciones de aprobación legislativa para la elección directa de gobernadores y alcaldes a un presunto compromiso con la necesidad de buscar una organización más «federalizada» del Estado venezo-

lano. En este sentido, mucho menos puede identificarse una voluntad en firme de las autoridades políticas y fiscales del gobierno de turno de ceder recursos financieros a los gobiernos estatales y municipales.

De hecho, uno podría construir una suerte de hipérbole sobre la historia «chiquita» de la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), que nos relata más bien un hecho poco común en el *modus operandi* del Legislativo venezolano: un grupo de técnicos asociados básicamente a la Copre logró colar en la agenda legislativa su visión sobre lo que debía ser ese proyecto de ley, aprovechando la completa confusión del Ejecutivo y del Legislativo en esta materia. Es cierto que esos técnicos se cuidaron de promover su perspectiva de las ventajas de la descentralización y abrieron a la discusión política estos temas.

Pero, simplificando lo que fue un proceso más complejo, es posible decir con propiedad que para la mayoría de los políticos venezolanos la discusión relevante era buscar salidas «rápidas» al atolladero en que se encontraba el sistema político y los partidos dominantes. El discurso de una mayor participación ciudadana y del mayor peso que se otorgaría a la provincia en la toma de decisiones públicas, podían servir de válvulas de escape a las enormes presiones internas a las que estaba expuesto el sistema político venezolano.

Es en ese contexto político que se aprueban entre 1988 y 1989 las leyes de Elección Directa de Gobernadores, la Reforma del Régimen Municipal, así como la de Descentralización. Cualquier interpretación romántica del compromiso de la clase política dominante con el proceso de descentralización es ingenua y esto va a incidir explícitamente en la estructura institucional que va a tomar el arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, fundamentalmente en lo que se refiere a su direccionalidad desde el gobierno central y su escasa vinculación con la representatividad territorial de los legisladores nacionales. Escapa al alcance de este documento un mayor análisis de estos aspectos.

El segundo elemento esencial a considerar para la comprensión del proceso de descentralización en Venezuela, particularmente en lo que respecta a su financiamiento, deriva del rasgo estructuralmente centralizado de las principales fuentes públicas de financiamiento en el país. Me refiero específicamente al hecho cierto de que la tributación sobre las rentas petrolera y corporativa, el impuesto al valor agregado y los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior ofrecen un muy escaso, por no decir nulo, margen para la descentralización completa hacia los gobiernos subnacionales.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, esas fuentes de financiamiento que representan un elevado porcentaje de los ingresos fiscales del gobierno

Cuadro 1
Estructura de financiamiento de las entidades federales en Venezuela

| | Situado constitucional | Fides | Asignaciones económicas especiales | Competencias transferidas | Ingresos propios | Otros aportes | Total |
|------|------------------------|-------|------------------------------------|---------------------------|------------------|---------------|-------|
| 1989 | 98,0 | | | | 1,0 | 1,0 | 100,0 |
| 1990 | 96,3 | | | | 0,5 | 3,2 | 100,0 |
| 1991 | 94,7 | | | | 4,3 | 1,0 | 100,0 |
| 1992 | 94,8 | | | | 3,0 | 2,2 | 100,0 |
| 1993 | 92,8 | | | | 4,8 | 2,4 | 100,0 |
| 1994 | 81,6 | | | 1,6 | 9,1 | 7,7 | 100,0 |
| 1995 | 83,9 | | | 6,9 | 3,2 | 6,0 | 100,0 |
| 1996 | 71,8 | 4,6 | | 9,1 | 1,3 | 13,2 | 100,0 |
| 1997 | 58,6 | 5,8 | 2,3 | 11,3 | 1,5 | 20,5 | 100,0 |
| 1998 | 52,7 | 8,5 | 8,8 | 11,5 | 0,7 | 17,8 | 100,0 |
| 1999 | 65,3 | 9,1 | 11,5 | 11,9 | 1,2 | 1,0 | 100,0 |
| 2000 | 65,3 | 9,1 | 11,5 | 11,9 | 1,2 | 1,0 | 100,0 |

Fuente: Ocepre. Cálculos propios.

nacional, no son técnicamente recomendables como sujetas a descentralización plena para su manejo autónomo por parte de los niveles menores de gobierno.

Por supuesto, uno puede pensar en cierta variedad de mecanismos de coparticipación de ingresos fiscales y/o transferencias intergubernamentales como modalidades que permiten financiar a los gobiernos subnacionales a partir de esas fuentes de financiamiento. Así lo pone en evidencia el sistema de finanzas intergubernamentales en nuestro país.

Pero lo cierto es que si se acepta que no existe margen significativo para una descentralización plena de los principales tributos en Venezuela, cualquier compromiso con la búsqueda de los beneficios esperados de la descentralización pasa por discutir qué tipo de diseño institucional deben tener los mecanismos de financiamiento de ese proceso. En mi entender, el reto fundamental para los responsables de ese diseño consiste en la difícil tarea de incorporar en esos mecanismos de financiamiento los incentivos apropiados para que los distintos actores gubernamentales coordinen sus acciones colectivas y promuevan la participación responsable de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas¹.

¹ Técnicamente se diría que es necesario introducir incentivos para que los distintos actores

Desde esta perspectiva institucional es posible interpretar que la creciente participación de las transferencias intergubernamentales en la estructura de gastos del gobierno central (hoy en día alrededor de 37% de esos gastos) se podría constituir en un buen punto de partida para lograr los beneficios esperados de la descentralización, en la medida en que ellas apunten correctamente a lograr una mayor efectividad en la acción del Estado, a promover la participación responsable de la sociedad civil, a enfrentar los desequilibrios interterritoriales y a promover la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en una gestión fiscal disciplinada. En la siguiente sección se examinan los mecanismos de financiamiento de la descentralización desde la perspectiva de su contribución a esos objetivos de política pública.

Los mecanismos de financiamiento de la descentralización

En esta sección se revisan los mecanismos de financiamiento de la descentralización en Venezuela desde una perspectiva que combina la visión convencional de las finanzas públicas con las aproximaciones procedentes de la llamada economía institucional. De la primera de esas vertientes académicas utilizo los criterios de eficiencia económica, equidad interterritorial y estabilidad económica para examinar aquellos mecanismos de financiamiento. De la segunda corriente de la literatura considero su perspectiva del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales como una estructura de gobernabilidad, permitiendo evaluar los mecanismos de financiamiento en términos de los problemas de agencia y contratación que se desprende de ese arreglo institucional. A diferencia de algunos de mis trabajos académicos anteriores (Barrios, 1996; 1997), en este documento se organiza el análisis sin seguir una asociación directa a cada mecanismo de financiamiento de la descentralización, con una aproximación a esta temática a partir de problemas.

El crecimiento de las transferencias intergubernamentales

El primer elemento a reseñar en esta apretada síntesis analítica del financiamiento de la descentralización en Venezuela se desprende de la observación ya señalada sobre el creciente peso que han venido tomando las transferencias intergubernamentales (situado constitucional, Fondo Intergubernamental para la Descentralización –Fides–, asignaciones económicas especiales, entre otras) en la estructura de gastos del gobierno central. Al respecto valen las siguientes observaciones. En primer lugar, si se compara esa participación de las transferencias fiscales en Venezuela con la de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica (en porcentajes que rondan entre 5% y 8% del PIB), su peso relativo no es muy distinto al de

esas naciones. Comparada con una nación como Brasil (alrededor del 9% del PIB), cuya descentralización ha estado caracterizada por una marcada devolución tributaria a los gobiernos subnacionales, Venezuela aparece en niveles inferiores a los de nuestro vecino. De manera que, desde una perspectiva comparada, no hay motivo alguno para alarmarse con ese crecimiento del peso de las transferencias.

Sin embargo, más allá de estas comparaciones que pueden no decir mucho sobre lo virtuoso de esa evolución, lo más importante para analizar esa creciente participación de las transferencias intergubernamentales es examinar el grado de correspondencia que existe entre los recursos financieros que se transfieren a los gobiernos subnacionales y las responsabilidades de gasto público que están asumiendo esos niveles de gobierno en Venezuela. En otras palabras, la pregunta relevante en este caso es ¿en qué medida el incremento de las transferencias desde el gobierno nacional responde a las mayores responsabilidades administrativas y de gestión que están asumiendo los gobiernos estatales y municipales?

De acuerdo con estimaciones preliminares realizadas por este autor (Barrios, 1999), los desbalances fiscales verticales² entre los niveles de gobierno de Venezuela son en extremo reducidos (porcentajes de desbalance que no exceden de 1-1,5% del PIB). Sin embargo, es justo reconocer que la propia regla de equilibrio presupuestario para cada ejercicio fiscal conduce casi inevitablemente a ese resultado. Hasta donde conocemos, no existe en Venezuela un estudio completo sobre correspondencia fiscal entre niveles de gobierno que tome en consideración dimensiones, tales como las necesidades fiscales y la capacidad tributaria de las distintas jurisdicciones. Sin la consideración de estas variables fundamentales, cualquier estimación sobre correspondencia fiscal y/o desbalances fiscales verticales se debe interpretar con cautela, debido a sus debilidades metodológicas.

¿Transferencias intergubernamentales o coparticipación de ingresos fiscales?

Un elemento interesante a considerar en el análisis de los mecanismos de financiamiento de la descentralización en Venezuela es si figuras fiscales como el situado constitucional, el Fides y las asignaciones económicas especiales constituyen realmente transferencias intergubernamentales, o son más bien mecanismos de coparticipación sobre los ingresos fiscales de la nación. La distinción está lejos de ser un mero ejercicio académico y tiene consecuencias muy prácticas sobre el tipo de relación que se establece entre los distintos niveles de gobierno en una u otra interpretación.

internalicen los costos de sus decisiones colectivas.

² En este documento se entiende por *desbalances fiscales verticales* la diferencia entre el gasto

Si visualizamos aquellas figuras fiscales como simples transferencias de recursos financieros que el gobierno central concede a los gobiernos subnacionales, uno puede entender claramente la relación estrictamente jerárquica que se establece entre esas instancias de gobierno: el gobierno central prácticamente transfiere recursos para que los gobiernos estatales y municipales cumplan con sus mandatos de política nacional. El mandato puede derivar simplemente de una norma establecida en la legislación o puede derivar de acuerdos informales entre esos niveles; pero en cualquier caso, la línea de mando es inequívocamente de arriba hacia abajo en este caso.

Por el contrario, si se interpreta a aquellos mecanismos intergubernamentales de financiamiento como modalidades de coparticipación fiscal sobre unos recursos financieros generados a lo largo y ancho del territorio, sencillamente se debe aceptar que los mismos constituyen una forma de devolución a las distintas jurisdicciones, de acuerdo con unos criterios aceptados de distribución primaria y secundaria: población y partes iguales en el caso del situado, explotación de hidrocarburos y minas en el caso de las asignaciones económicas especiales, así como una cierta variedad de criterios en el caso del Fides (población, necesidades básicas insatisfechas, entre otros). En estas circunstancias, las relaciones intergubernamentales son más horizontales, aun cuando se siga reconociendo al gobierno central como un *primu inter pares*.

En definitiva, lo que está en juego en esta controversia es cuál es el grado de autonomía fiscal que una sociedad le desea conferir a sus gobiernos subnacionales en la prestación de los servicios públicos, sin renunciar al hecho cierto que tiende a haber mayor efectividad en la gestión tributaria cuando las fuentes de financiamiento como las mencionadas para el caso venezolano (IVA, rentas petrolera, corporativa y aduanera) están a cargo del gobierno nacional. En otras palabras, reconocidas las mayores posibilidades de descentralización por el lado del gasto que por el lado de los tributos, se trata de alcanzar lo mejor de ambos mundos al descentralizar la prestación de servicios públicos, mientras que se mantiene relativamente centralizada la administración de tributos como los mencionados.

Bajo una interpretación más cooperativa de la relación entre niveles de gobierno, como la que se supone prevalece en la Constitución de 1999, es de esperar que surja un compromiso firme de los actores políticos con la devolución de cierto grado de autonomía fiscal a los gobiernos estatales y municipales. A partir de esa filosofía de «federalismo cooperativo», uno puede interpretar que figuras como el situado, las asignaciones económicas especiales y el Fides deberían tomar un giro mucho más orientado hacia la descentralización. Sin embargo vale aclarar en este punto que no estoy haciendo referencia a

que se van a incrementar los recursos disponibles correspondientes a esas asignaciones legales; esa mayor descentralización a la que me refiero, la estoy visualizando como un mayor compromiso del Estado para permitir una provisión más autónoma de los servicios por parte de los gobiernos subnacionales.

En mi entender, la factibilidad de una cultura intergubernamental cooperativa como la descrita sólo será sostenible cuando se internalice la noción de que los recursos generados por los tributos de administración centralizada no «pertenece» exclusivamente al gobierno central, sino que deben ser «derramados» en toda la extensión geográfica del territorio venezolano, de acuerdo con una mezcla de criterios redistributivos, de eficiencia en la asignación de los recursos y respetando la necesidad del desarrollo socioeconómico balanceado, entre otros objetivos nacionales. Ello es más probable si prevalece la perspectiva de que figuras como el situado constitucional, las asignaciones económicas especiales y el Fides representan mecanismos de coparticipación en los ingresos fiscales de Venezuela.

*Asignación de recursos fiscales de acuerdo con programas y proyectos:
efectividad de la gestión pública y de las funciones redistributivas del Estado*

Una de las mayores contribuciones del proceso de descentralización en Venezuela está asociado al hecho de que una porción de los recursos fiscales transferidos a los gobiernos estatales y municipales se asignan hoy en día con criterios técnicos más sólidos que en el pasado. Me refiero específicamente a que la introducción de figuras como el Fides, así como programas de inversión como Proinsol, Promueba, entre otros, han mejorado los criterios de asignación de recursos públicos en Venezuela.

No se puede ser ingenuo y creer ahora que se están utilizando sofisticadas técnicas (costo-beneficio y/o costo-efectividad) en las decisiones de inversión pública que acompañan a la mayoría de estos programas, pero es un hecho que las autoridades de los gobiernos subnacionales tienen que realizar cierto ejercicio de priorización del gasto público que definitivamente no tendían a hacer en el pasado.

De allí se puede inferir que el éxito de figuras fiscales como las mencionadas dependerá en buena medida de su capacidad para desarrollar esa cultura de racionalidad en la asignación de los recursos económicos de acuerdo con el mayor impacto que ellos tengan sobre las necesidades colectivas de las instancias territoriales. Ello puede contribuir notablemente a elevar la efectividad de la acción redistributiva del Estado venezolano, razón por la cual tiene sentido intensificar estas tendencias en el futuro inmediato.

Ausencia de mecanismos redistributivos en el arreglo fiscal intergubernamental

El punto anterior nos conduce directamente a identificar una de las mayores debilidades del arreglo intergubernamental que ha servido de base a la descentralización durante la década de los noventa: la ausencia de mecanismos explícitos de carácter redistributivo en las transferencias intergubernamentales.

Uno podría interpretar la regla de distribución secundaria del situado constitucional como un mecanismo redistributivo al interior de las distintas jurisdicciones. En otras palabras, es fácil imaginar que entidades federales como Amazonas, Apure, Delta Amacuro, Guárico, Sucre y Portuguesa (por nombrar algunas de las regiones menos desarrolladas del país) no dispondrían de los recursos fiscales que hoy reciben si dependieran exclusivamente de su propio esfuerzo tributario. Más aún, hay que reconocer que la incorporación de figuras como el Fides y las asignaciones económicas especiales durante el proceso de descentralización han contribuido notablemente a destinar recursos fiscales a esas regiones rezagadas económicamente, que habrían visto pronunciarse sus carencias en ausencia de esos mecanismos intergubernamentales de financiamiento.

Por supuesto que uno podría imaginar mecanismos alternativos de financiamiento para esas regiones, pero no hay dudas que comparado con las prácticas de asignar recursos fiscales anteriores al inicio del proceso de descentralización es muy probable que se haya mejorado la asignación de recursos con criterios redistributivos. Ésta es otra área sobre la cual aún sabemos poco en Venezuela. Lo que parece desprenderse de la información contenida en los informes del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, es que las reglas implícitas de redistribución interterritorial de los recursos fiscales no han sido muy efectivas: indicadores como población en pobreza, pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas tienden a registrar peores resultados en entidades federales como Amazonas, Apure, Delta Amacuro, Portuguesa y Sucre (PNUD, 1997).

De estas apreciaciones es fácil derivar la recomendación de incorporar explícitamente criterios redistributivos en los mecanismos de financiamiento de la gestión de los gobiernos subnacionales en Venezuela. Entendemos que ése es el propósito del Fondo de Compensación Interterritorial incorporado en la Constitución de 1999. Cabe advertir, sin embargo, que el diseño de ese mecanismo redistributivo debe considerar no solamente elementos de técnica legislativa para su regulación, sino también criterios económicos y administrativos que hagan factible su viabilidad y efectividad como instrumento de política pública. El aspecto crítico fundamental a considerar para un apropiado diseño de ese Fondo de Compensación se juega en su capacidad para incluir

los incentivos adecuados para motivar la ruptura con el círculo de pobreza relativa entre las entidades federales de menor desarrollo socioeconómico.

A este respecto vale recordar las consideraciones dinámicas que se realizaron en un trabajo publicado por el Ildis (Acedo y Barrios, 1991), que permitían enfrentar los incentivos perversos de una jurisdicción a permanecer en el «círculo de la pobreza», cuando no se motivaba su esfuerzo fiscal propio. Esto significa que se debe hacer consideración explícita de la mezcla de capacidad contributiva de cada región y sus necesidades de recursos fiscales como criterios de redistribución. Escapa al alcance de este documento un análisis de esa problemática, sobre la cual se puede consultar un trabajo preparado por este autor para la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (Barrios, 2001).

La sostenibilidad fiscal de los servicios descentralizados

Un aspecto fundamental al cual debe responder un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales que aspira organizarse de modo más descentralizado es el relativo a la sostenibilidad financiera de los servicios que se transfieren a los niveles menores de gobierno.

En la Ley de Descentralización se contempla una modalidad particular de financiar los servicios descentralizables, cuyo criterio descansa básicamente en un patrón histórico de asignación presupuestaria. Según esta regla fiscal, las entidades federales que asumen una determinada competencia anteriormente administrada por el gobierno central, recibirán recursos proporcionales a los históricamente asignados en el presupuesto nacional por este concepto.

En otras palabras, la acreditación presupuestaria futura pasa a depender de una determinada asignación del pasado, en una suerte de senda dependiente que puede conducir a los consabidos riesgos de «ataduras» en el patrón de financiamiento y prestación de un servicio. Este tipo de riesgos debe ser examinado para identificar problemas de gobernabilidad en el arreglo intergubernamental que se derivan del pronunciamiento de las asimetrías interterritoriales que genera ese mecanismo dependiente del patrón histórico de asignación de recursos presupuestarios entre las entidades federales.

Frente a este mecanismo descrito, uno se puede preguntar si esos recursos que se venían distribuyendo anualmente a una determinada entidad federal por parte del gobierno central antes de la descentralización permiten un nivel de cobertura y de calidad eficiente para la prestación de los servicios. Rara vez vamos a poder responder completamente a esa cuestión. Aun así, si se pudiera conseguir algún caso donde el monto de los recursos que se les confería a

los estados era suficiente para prestar un nivel de servicios eficiente en el momento en que se transfieren, la segunda pregunta es entonces: ¿Será eficiente ese monto o esa proporción para la prestación en el futuro?

Sobre ese particular, a pesar de los esfuerzos realizados en el Reglamento N° 1 de la LOD por definir más específicamente los elementos para calcular el monto de los recursos presupuestarios a transferir, uno tiene la sensación de que detrás de este arreglo institucional para la descentralización fiscal, hay una ausencia de criterios operativos para que funcione efectivamente el concepto de costo efectivo del servicio previsto en esa normativa, de manera que se pueda proveer el servicio de una manera apropiada.

Como he observado en un estudio antes realizado (Barrios, 1996), el problema principal con este arreglo institucional para la transferencia no sólo de los recursos financieros, sino también de los recursos materiales y humanos, es que no garantiza que la provisión de ese volumen de recursos sea eficiente para la provisión del servicio. El efecto más obvio que se puede prever de este arreglo para la transferencia de recursos es que en un plazo más corto que largo, se genere un desbalance entre necesidades de gasto y los fondos disponibles para financiar la gestión y expansión del servicio.

De hecho, encuestas realizadas por el IESA (de la Cruz *et al.*, 1997) confirmaban que de 21 casos examinados de competencias concurrentes transferidas, en 15 de ellas los entrevistados consideraban que no contaban con los recursos financieros suficientes para prestar los servicios, mientras que en 4 de esos casos, los entrevistados no se sintieron en capacidad de responder con precisión; en otras palabras, sólo en 2 casos se consideró suficiente la disponibilidad de financiamiento para la provisión del servicio. Estos resultados se hacen aún más preocupantes cuando se examina el destino de los recursos recibidos del gobierno central para la administración de las competencias concurrentes por parte de los estados. Para una muestra de 40 casos examinados, el 50% de los entrevistados para la encuesta respondieron que esos recursos se utilizaron para diversos conceptos asociados a gastos de personal, 27.5% para la adquisición de bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio, otro 17.5% para inversiones en la infraestructura requerida por el servicio y 5% para otros usos.

De ser representativa esta muestra, esto significa que al menos 77.5% de los casos de competencias concurrentes recibidas para esa fecha estaban destinando los recursos transferidos por el gobierno central a gastos corrientes. Estos resultados terminan generando una presión creciente sobre el gobierno central por recursos adicionales a la inversión necesaria para el mejoramiento en la calidad y expansión de la cobertura de los servicios a cargo de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, sería conveniente agregar un análisis de los recur-

sos de «rescate» (*bailouts*), vía créditos adicionales recibidos por este concepto.

Como se había previsto en un estudio anterior (Barrios, 1992), lo que puede resultar preocupante de este cambio en las fuentes de financiamiento de las entidades federales es que la posibilidad de diversificar el portafolio de fuentes de ingreso en el nivel intermedio de gobierno, como resultado de la asunción de competencias concurrentes, registre un marcado sesgo hacia los estados de mayor desarrollo económico e institucional. Así parecen confirmarlo preliminarmente las estructuras de financiamiento de entidades federales como Aragua, Carabobo, Miranda y Zulia. De confirmarse esta tendencia, ello podría redundar en un pronunciamiento de los desequilibrios territoriales existentes en el país.

A partir de la información cualitativa que se logró recolectar en un proyecto sobre finanzas intergubernamentales desarrollado en el IESA, confirmando que los recursos que están siendo transferidos a los estados para la administración y manejo de los servicios descentralizados no son suficientes para una provisión apropiada de tales servicios, vale preguntar: ¿Con qué otros recursos podrían contar los estados para una provisión eficiente de los servicios descentralizados?

Revisando el arreglo institucional vigente, uno se encuentra que no está prevista una transferencia de potestades tributarias o de otras fuentes de ingresos que verdaderamente le brinden sostenibilidad financiera a la provisión estatal de los servicios. De allí precisamente aparece nuevamente un conjunto de riesgos asociados a la sostenibilidad fiscal de la administración descentralizada de los servicios. Si un gobierno estatal ha asumido una competencia con la mejor disposición, pero consigue que los recursos no le permiten proveerlos de manera eficiente a su comunidad, hay un riesgo de que se comience a caminar en algún momento, aunque sea marginalmente, hacia una re-centralización de algunas competencias. No es difícil imaginar que si no se dispone de los recursos suficientes para prestar un servicio eficiente, mucho menos se va a tener recursos para ir mejorando la cobertura y la calidad de los servicios descentralizados. A la larga, el costo político de semejante deficiencia deberá ser pagado por las autoridades estatales que asumieron el servicio.

Conclusiones

Los mecanismos de financiamiento para la descentralización en Venezuela han logrado contribuir al despegue de ese proceso; sin embargo, ya existen suficientes diagnósticos relativos a muchas de las correcciones que es necesari-

rio hacer a esa parte del arreglo fiscal intergubernamental en el país. La introducción de reglas explícitas con fines de redistribución interterritorial luce claramente como un reto inmediato que tienen que enfrentar las nuevas autoridades gubernamentales. La intensificación en el uso de figuras y mecanismos que promuevan la asignación de los recursos fiscales a través de criterios de eficiencia, efectividad e internalización de los costos de las decisiones colectivas parece ser otra tarea obvia que deben iniciar los legisladores y el Ejecutivo Nacional.

La otra gran tarea pendiente, tocada apenas de pasada en este documento, es la creación de las haciendas públicas estatales. Allí será necesaria una mezcla apropiada de consideraciones técnicas con sensatez política para evitar poner en peligro el arreglo fiscal intergubernamental, particularmente en lo que se refiere al respeto de los objetivos de equidad interterritorial, estabilidad macroeconómica y neutralidad asignativa de los recursos fiscales.

De entrada se pueden visualizar las siguientes opciones disponibles para su inclusión en una ley de haciendas públicas estatales: primero, la transformación a impuestos específicos a las ventas de los tributos a licores, cigarrillos y sobre derivados de hidrocarburos. Bajo esa modalidad sería posible, entonces, la descentralización prácticamente completa de esos tributos a los gobiernos de las entidades federales. En esta misma línea, también se podría pensar en crear un impuesto general a las ventas finales bajo completa responsabilidad de las entidades federales, que incluyera a todos los impuestos específicos antes mencionados. Su gran ventaja sería la simplificación de la administración tributaria a nivel regional. Pero esta alternativa deberá ser compatibilizada con el impuesto al valor agregado que bajo cualquier circunstancia debe quedar reservado al gobierno central. Escapa al alcance de este documento una discusión a fondo de las ventajas y desventajas de estas opciones.

Otra opción disponible consiste en crear tasas suplementarias a tributos como el impuesto sobre la renta a las personas naturales, involucrando a las gobernaciones en ciertas etapas de la administración tributaria (fiscalización, actualización de los registros de contribuyentes, etc.). Algunas de las previsiones que deben tomarse en cuenta para esta modalidad han sido discutidas por este autor en otra publicación (Barrios, 1998). Además cabe agregar que esta modalidad de arreglo institucional para la explotación intergubernamental del impuesto sobre la renta a las personas naturales probablemente permitiría incrementar la llamada «movilización de recursos fiscales» (Bahl & Linn, 1992), como resultado de una mayor efectividad recaudatoria esperada de la descentralización parcial del ISLR a las personas naturales.

Sin embargo, los criterios técnicos que predominan en la literatura fiscal y ciertas características estructurales de las finanzas públicas de Venezuela tam-

poco permiten grandes expectativas respecto a las posibilidades de descentralización tributaria directa a los gobiernos estatales. Sin embargo, es necesario tener claro que las opciones de descentralización tributaria como las mencionadas a continuación podrían incrementar la generación de recursos fiscales para las entidades federales en alrededor de 40% de su actual estructura de financiamiento, de acuerdo con las estimaciones de este autor.

Con esta expansión «en el margen» de las responsabilidades tributarias de las entidades federales podríamos expandir los incentivos para la rendición de cuentas y el desarrollo de una mayor cultura de contribución al financiamiento de la gestión pública en Venezuela. Quizás ello también facilite el tránsito hacia una sociedad donde la corresponsabilidad fiscal entre autoridades y ciudadanos, además de la transparencia, sean más la regla que la excepción.

Referencias bibliográficas

- Acedo, Alfredo y Barrios, Armando** (1991) *Tres propuestas para la descentralización fiscal*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Caracas.
- Bahl, Roy y Linn, Johannes** (1992) *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, The World Bank, Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (1997) «América Latina tras una década de reformas», en *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C.
- Barrios, Armando** (1992) «El gasto público en Venezuela: el costo financiero de la descentralización», en R. de la Cruz y A. Barrios (eds.) *El costo de la descentralización en Venezuela*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Barrios, Armando** (1996) *Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela*, Comisión Económica para América Latina (Cepal), Serie Política Fiscal, n° 94, Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina, Santiago de Chile.
- Barrios, Armando** (1997) «Las finanzas públicas de los estados en Venezuela», en R. de la Cruz (ed.) *Descentralización en perspectiva*, Ediciones IESA, Caracas.
- Barrios, Armando** (1998) «Riesgos latentes en el arreglo fiscal para la descentralización en Venezuela», en Carlos Mascareño (ed.) *Descentralización, gobierno y democracia*, Cendes y G-Local, Caracas.
- Barrios, Armando** (1998) «Nuevas fuentes de financiamiento para los estados: el caso del impuesto sobre la renta a las personas naturales», *Debates IESA*, vol. 3, n° 3, Caracas.
- Barrios, Armando** (1999) «Aspectos fiscales e institucionales de la descentralización en Venezuela». Reporte comisionado por la Oficina de Asesoría Económica del Congreso de la República de Venezuela, Caracas.
- Barrios, Armando** (2000) «The Venezuelan intergovernmental arrangement for public services decentralisation», versión preliminar de un capítulo de la tesis para optar al título de Doctor en Políticas Públicas, School of Public Policies, University of Birmingham, United Kingdom.
- Barrios, Armando** (2001) «Un Fondo de Compensación Interterritorial para Venezuela: consideraciones fiscales e institucionales». Reporte comisionado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional, Caracas.

De la Cruz, Rafael (1997) (ed.) *Descentralización en perspectiva*, Ediciones IESA, Caracas.

Perry, Guillermo; Dillinger, William y Webb, Steven (1999) *Macroeconomic management in decentralized democracies*, The World Bank, Washington, D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (1997) *Informe sobre el índice y entorno del desarrollo humano en Venezuela*, Caracas.

Prud’homme, Remy (1995) «On the dangers of decentralization», *The World Bank Research Observer* 10(2), Washington, D.C.

Rodden, Jonathan (2000) «The dilemma of fiscal federalism: Hard and soft budget constraints around the world», Paper prepared for the *Conference Decentralization and Democracy in Latin America*, Minnesota, USA.

Ter-Minassian, Teresa y otros (1997) *Fiscal federalism in theory and practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.