

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Agosto 2000



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización ha cobrado gran importancia en América Latina, ya que se es una estrategia que promete grandes beneficios para mejorar la eficiencia en la provisión de determinados bienes o servicios públicos, y abrir oportunidades para un mejor control y fiscalización de la actuación de las autoridades públicas por parte de los electores/ contribuyentes. Sin embargo, el diseño de una política integral de descentralización debe incluir instituciones e incentivos adecuados para que se materialicen los potenciales beneficios del proceso y se minimicen sus posibles riesgos o costos.

Un componente crucial de aquellos requisitos institucionales se relaciona con una adecuada configuración del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en los que se refiere a la asignación clara de competencias y de facultades tributarias y a la revisión del sistema de transferencias intergubernamentales.

En este trabajo se aborda una visión global del proceso de descentralización fiscal en Venezuela, con la intención de identificar sus principales desafíos y potencialidades. La interrogante fundamental apunta a preguntarse si los profundos cambios que hoy se observan en Venezuela con la redacción de un nuevo texto constitucional efectivamente se dirigen a potenciar la descentralización, o más bien a retardar o postergar su avance.

Aunque aún resulta prematuro evaluar objetivamente la necesidad y viabilidad de los cambios constitucionales, lo que sí es cierto es ha resurgido con gran fuerza el debate sobre las potencialidades de la descentralización en el país. Para una evaluación más detallada de las potencialidades y desafíos que aquí se identifican, habrá que esperar las leyes específicas que en materia de descentralización se promulguen a partir de la Constitución de 1999.

I. ANTECEDENTES

Según la Constitución de 1961 Venezuela es un país federal. Sin embargo, sus estructuras político-administrativas han mostrado un alto grado de centralización, reflejo del modelo de desarrollo sustentado en el financiamiento del gasto público a través de la distribución de la renta petrolera. Este es un rasgo característico del país que ha configurado la estructura económica y determinado el desempeño macroeconómico de las últimas décadas.

El modelo de desarrollo dirigido por un Estado omnipresente comenzó a dar muestras de agotamiento desde fines de la década del '70, a partir de la caída sostenida de la renta petrolera per cápita; situación que configuró un franco deterioro macroeconómico, en particular en las cuentas fiscales y en la capacidad de pagos externos. Este deterioro se hizo insostenible a fines de los '80, lo que determinó que a la par con un cambio de gobierno, el país comenzara a transitar por el camino de la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural con el apoyo de organismos financieros multilaterales, a la vez que se daban los primeros pasos para descentralizar las estructuras político-administrativas.

La adopción de un nuevo rumbo económico parecía tener a la descentralización como una importante garantía para asegurar la gobernabilidad democrática en esta etapa de transición. Aunque en el inicio de la descentralización –a fines de 1989– hay causas económicas, este proceso tiene un origen fundamentalmente político. Fue el resultado de una serie de presiones surgidas con la intención de diversificar el mapa político y desconcentrar las estructuras de poder que hasta entonces habían girado en torno a las cúpulas de los dos principales partidos políticos. La pérdida de legitimidad del sistema político –en especial del sistema de partidos– así como la búsqueda de nuevas formas de representación política fueron los móviles más importantes de las presiones surgidas “desde abajo” para iniciar la descentralización.

Este trasfondo político le imprimió al proceso una dinámica poco igualada en otros países de la región. Se dio prioridad a la viabilidad política del proceso más que al refinamiento técnico de las propuestas (Knoop, 1994). El primer resultado tangible fue la elección directa de gobernadores y alcaldes a partir de 1989, con un mandato de tres años y posibilidad de reelección por un período consecutivo. Luego, cuando la falta de

legitimidad del nuevo modelo económico condujo a una severa crisis política en 1992, de nuevo surgieron presiones políticas para adoptar acciones más concretas, las que incluso adquirieron vida propia¹.

1. LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE 1989

En diciembre de 1989 el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD). En la norma destaca el fortalecimiento de los principios generales que en materia de delimitación de competencias y financiamiento intergubernamental establece la Constitución de 1961. En cuanto a las competencias asignadas a cada nivel de gobierno hay que distinguir entre competencias concurrentes y competencias exclusivas. Las primeras son aquellas que pueden ser ejercidas parcial o totalmente por más de un nivel de gobierno, mientras que las segundas se reservan de manera única a la administración de los estados.

En el ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, la LOD señala la transferencia progresiva a los estados de un conjunto de servicios cuya prestación estaba en manos del Poder Nacional. Junto con reconocer aquellas funciones que ya eran competencia exclusiva de los estados, la LOD contempla la posibilidad de que éstos asuman en forma exclusiva un conjunto de competencias de gasto antes reservadas al Ejecutivo Nacional.

En el ámbito de los procedimientos señalados por la LOD para efectuar la transferencia de las competencias concurrentes, se encuentra el aspecto novedoso e inusual del proceso de descentralización en Venezuela: la negociabilidad concertada; es decir, dejar a la negociación de convenios entre los gobiernos regionales y el nivel central, el alcance de las funciones asumidas por los primeros, permitiendo que las transferencias de funciones se realicen gradual y parcialmente.

¹ Fue el caso de la formación de la Asociación Venezolana de Gobernadores a mediados de 1993, iniciativa de la segunda generación de gobernadores.

Al respecto, la LOD contempla que dichas negociaciones podrán iniciarse cuando el gobernador considere que la administración estatal puede asumir la prestación de un determinado servicio. Asimismo, establece que la iniciativa de transferencia también puede provenir del Ejecutivo Nacional (previa aprobación del Senado de la República), y que los servicios transferidos podrían ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el procedimiento que la misma ley señala.

La LOD de 1989 no reglamentó los mecanismos de la negociación prevista, dejando un cierto vacío en la materia. Sólo a fines de 1993, con un gobierno interino instalado tras la severa crisis política de esos años, se reglamentaron en forma detallada los procedimientos para solicitar y tramitar las transferencias de servicios y competencias, y su incidencia en el ámbito administrativo y en el régimen de personal. También se contempló el establecimiento de acuerdos previos a las transferencias y un período anterior de co-gestión del servicio (Reglamento Parcial N° 1 de la LOD).

En cuanto a la estructura de financiamiento de la descentralización, la principal fuente de recursos de los estados y municipios venezolanos deriva del Situado Constitucional (y Municipal); mecanismo de transferencia intergubernamental consagrado en la Constitución de 1961. Es una transferencia de carácter no condicionada o en bloque del Gobierno Central (presupuesto nacional) a los estados, de alrededor del 20% de los ingresos ordinarios nacionales². El Situado Municipal es una transferencia incondicional de los estados a sus respectivos municipios y equivale a un porcentaje de sus ingresos ordinarios determinado por ley.

La Constitución de 1961 contempló una fórmula para distribuir los recursos del Situado Constitucional entre los estados y el Distrito Federal. Un 30% se reparte en partes iguales y el restante 70% de acuerdo con el tamaño de la población de cada entidad. Por su parte, el Situado Municipal se distribuye según la siguiente regla: 50% en partes iguales y 50% proporcional a la población.

² *En sentido estricto, la Constitución de 1961 obliga al gobierno nacional a transferir un mínimo del 15% de los ingresos ordinarios estimados en el presupuesto de cada año fiscal. Sin embargo, la LOD previó un aumento de un punto porcentual anual a partir de 1990 hasta llegar al mencionado 20%.*

Esta estructura de financiamiento intergubernamental de carácter rentístico se reforzó con la LOD y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989. Según Knoop (1994), entre las mayores debilidades de la LOD está el insuficiente desarrollo de los aspectos fiscales de la descentralización, ya que transfiere algunas competencias exclusivas de carácter fiscal muy reducido; aumenta las rigideces ya existentes en los montos y las condiciones de distribución del Situado, y deja sin mayor precisión los alcances de las transferencias específicas ligadas al traspaso de las competencias concurrentes.

2. LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL

Tal como lo sostiene Knoop (1994), un aspecto crítico del proceso descentralizador venezolano es precisamente la debilidad del sistema municipal. Por un lado, existe una definición poco precisa de lo que entiende por "autonomía" en el ámbito municipal. Según la LORM, los municipios podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Por el otro, en la LOD se observa una ausencia casi completa de la materia municipal (sólo se regula el aumento del Situado). No se utilizó un enfoque de carácter integral que sentara las bases para una reforma comprehensiva del sistema de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales. Esta ausencia en el sistema municipal se evidencia en la definición de aquellas competencias propias, a las que se le agregaron algunas competencias en donde los municipios pueden "cooperar", lo que produjo un aumento de la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

3. INESTABILIDAD MACROECONÓMICA, RETARDO DE LA REFORMA FISCAL Y CRISIS DE GOVERNABILIDAD: RESTRICCIONES PARA EL AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

No cabe duda que la década del '90 ha sido un período de fuerte inestabilidad económica y política en Venezuela. Además de los vaivenes del precio internacional del petróleo, que ha oscilado entre coyunturas favorables como la producida durante la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991 y 1999) y otras desfavorables (1993-1994 y 1998), se suma un cuadro de reformas incompletas luego de que en 1989 se iniciara el proceso de modernización y reforma de la economía nacional.

En 1989, cuando asumió la presidencia Carlos Andrés Pérez, se adoptó un programa de ajuste macroeconómico con apoyo de organismos financieros multilaterales, pero sin apoyo político. El programa económico y el gobierno llegaron a su fin mediante dos golpes de Estado en 1992. La profunda crisis política obligó a la renuncia presidencial a mediados de 1993 y a la instalación de un gobierno interino hasta que se realizaran elecciones en diciembre de ese mismo año.

La trayectoria accidentada del programa económico comenzado en 1989 significó el retardo de importantes reformas, y contribuyó a que se avanzara poco en el proceso de modernización. Una de las áreas que sufrió un mayor retraso, y cuya implementación final no ha privilegiado un enfoque más integral, fue la reforma fiscal y el consecuente retardo para el avance material del proceso de descentralización, más allá de las ineficiencias propias de su diseño institucional.

A. La necesidad de una reforma fiscal integral

En el ámbito fiscal, el programa económico aplicado a partir de 1989 contemplaba una reforma tributaria dirigida a disminuir la dependencia excesiva de los ingresos fiscales de los recursos provenientes del petróleo y a aumentar la presión tributaria interna. A ello se sumó el programa de privatizaciones y otro tipo de medidas con impacto fiscal, como la eliminación de los controles de precios y de las políticas de subsidios a la

oferta. Otro tipo de reformas de carácter más estructural era la transformación del régimen de prestaciones sociales y la creación de un fondo de estabilización macroeconómica.

Si bien la estructura tributaria comenzó a modificarse a partir de 1992, la presión tributaria interna no resulta suficiente para compensar la caída de los ingresos petroleros y el crecimiento nominal del gasto público (aunado al pago de intereses de la deuda pública). Lo anterior ha introducido un carácter cíclico y de desequilibrio estructural a la evolución de las finanzas públicas durante la década de los '90.

CUADRO 1: MEDIDAS DEL DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL 1990-1998 (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Superávit/déficit corriente	3,9	5,3	1,5	2,1	0,4	0,0	4,5	6,2	0,6
Superávit/déficit primario	3,2	4,0	-0,6	0,5	-1,2	1,2	5,3	4,5	-0,8
Superávit/déficit no petrolero	-21,0	-19,3	-15,6	-12,8	-15,9	-11,8	-11,3	-11,4	-10,2
Superávit/déficit financiero	-2,4	-1,0	-3,9	-2,9	-7,3	-4,3	0,7	1,9	-4,0

FUENTE: BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

B. La descentralización ante un contexto adverso

Un proceso de descentralización cuyo dinamismo queda supeditado a las negociaciones individuales entre el nivel central y los estados tiende a desacelerarse cuando el nivel central se aboca a resolver sus propios problemas fiscales, como sucedió en Venezuela durante buena parte de la década (Rojas, 1997). No obstante, ha habido avances significativos como la transferencia de ciertas responsabilidades y recursos del presupuesto central al tratarse de competencias concurrentes. Debido a la configuración del Situado, la asignación de los ingresos para los gobiernos subnacionales está muy bien definida, mientras que las asignaciones de gastos carecen de un cronograma preciso. Por lo tanto, el Gobierno Central se desprende de los ingresos para el Situado, pero sus gastos siguen siendo relativamente los mismos; desequilibrio que tiende a retroalimentar

el déficit del Gobierno Central sin contar el aumento del gasto que supone la provisión de servicios por parte de los estados descentralizados y no descentralizados, en el caso de una determinada competencia concurrente.

El retraso de una reforma fiscal de carácter integral se constituyó en un fuerte condicionante para el avance de la descentralización³. El logro de unas cuentas fiscales equilibradas y estables requiere de una reforma fiscal integral, que no sólo modifique la estructura y administración tributaria y mejore su eficiencia; sino que también reestructure el gasto y eleve sustancialmente su calidad. La descentralización tiene mucho que hacer para lograr estos objetivos, a la vez que dichas reformas suponen una condición efectiva para un avance significativo de este proceso.

4. LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN VENEZUELA

Dada la importancia que en los ingresos públicos tienen los recursos provenientes del petróleo, en Venezuela se observa un importante sesgo a favor del Gobierno Central en la distribución intergubernamental de fuentes de financiamiento. En él se concentran las fuentes de mayor potencial recaudatorio, incluyendo el impuesto sobre la renta que se extrae de la actividad petrolera desarrollada por Petróleos de Venezuela (PDVSA). A partir de allí, una vez recaudados los ingresos nacionales, opera el mecanismo automático del Situado a través de la vía presupuestaria.

³ *Sólo hacia fines de 1993, durante el gobierno de transición de Ramón J. Velásquez, se trató de ganar terreno en el cronograma de las reformas contempladas originalmente en el plan económico de 1989. Se aprobó la Ley del Impuesto al Valor Agregado (o ICVM); el Reglamento N° 1 de la LOD, y la Ley General de Bancos (tras cuatro años de liberalización financiera). Los acontecimientos políticos y el manejo macroeconómico durante los '90 configuraron un cuadro de fuerte inestabilidad e incertidumbre, que llevaron al país en 1994 a padecer la crisis financiera más grave de su historia. Tras superarla, el gobierno de Rafael Caldera retomó algunas reformas pendientes como la modificación del régimen de prestaciones sociales realizada en 1996.*

CUADRO 2: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTO PÚBLICO EN VENEZUELA (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

GENERACIÓN	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Ingresos totales	22,6	22,8	17,2	16,5	17,2	15,9	20,2	23,1	16,5
Corrientes	22,6	22,8	17,2	16,5	17,2	15,9	20,2	23,1	16,5
Petroleros	18,7	18,3	11,7	9,9	8,6	7,5	11,9	13,3	6,2
ISLR	13,8	13,6	8,2	6,7	5,3	4,3	6,1	7,3	1,9
No petroleros	3,9	4,4	5,4	6,6	8,6	8,4	8,2	9,8	10,3
ISLR	1,3	1,2	1,5	2,2	2,2	2,2	1,9	2,0	2,0
ICSVM	0,0	0,0	0,0	0,6	2,0	3,4	3,8	4,3	4,3
Aduanas	1,3	1,9	2,0	1,8	1,6	1,5	1,4	1,6	2,0
Renta de licores	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Renta de cigarrillos	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Derivados del petróleo	0,3	0,2	0,7	0,7	0,4	0,3	0,4	1,0	0,8
2. Tasas	0,1	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
De capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Gastos totales	22,1	20,7	18,9	17,4	19,9	18,7	18,1	20,3	19,7
<i>a. Corrientes</i>	18,7	17,5	15,7	14,4	16,8	15,8	15,6	16,9	15,9
Compra de bienes/servicios	5,5	5,4	5,8	4,7	5,1	4,4	3,2	4,4	4,2
Remuneraciones	4,4	4,3	4,9	4,2	4,2	3,6	2,6	3,7	3,3
Intereses deuda pública	3,3	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0	2,0	2,0
Transferencias Estados/municipios	1,8	2,3	1,8	1,6	1,4	1,8	2,4	3,8	3,5
Situado Constitucional	1,8	2,1	1,7	1,6	1,4	1,6	1,5	2,1	1,6
Fides	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7
<i>b. Otros aportes</i>	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	0,9	1,4	1,2
De Capital	2,7	2,8	2,9	2,8	2,4	2,8	2,2	3,0	3,3
Transferencias Estados/municipios	1,7	2,0	1,7	1,5	1,5	1,9	1,7	2,4	2,5
Situado Constitucional	1,7	2,0	1,7	1,3	1,2	1,6	1,5	2,1	1,6
Ley de Asignaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Otros aportes	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,6

FUENTE: BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

A. La importancia del Situado Constitucional

El Situado, vinculado automáticamente con las condiciones particulares de las fuentes de ingreso público, presenta una serie de debilidades estructurales que deben ser tomadas en cuenta a la hora de evaluar su función como fuente de financiamiento intergubernamental. En primer lugar, tiene una significativa importancia en la estructura de ingresos subnacionales frente a las fuentes propias de financiamiento. Para los estados representó en promedio el 58,4% de los ingresos para el período 1993-1997, y alrededor del 50% de los municipios dependía casi exclusivamente de dicha transferencia en 1997 (PNUD, 1999).

Sin embargo, la política del Situado introduce una rigidez en el presupuesto nacional de alrededor del 20% de los ingresos ordinarios. Además, se observa una absoluta falta de conexidad entre el aumento gradual (y el monto final) de los recursos transferidos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales y las competencias de cada nivel territorial (Barrios, 1997).

CUADRO 3: ESTRUCTURA DE INGRESOS ACORDADOS POR LAS ENTIDADES FEDERALES (PORCENTAJE SOBRE TOTAL DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES)

INGRESOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Situado	96,5	94,8	92,7	81,6	83,9	78,8
Aportes especiales	1,1	1,7	2,6	9,3	12,9	20,1
Ingresos propios	2,3	3,5	4,7	9,1	3,2	1,2

FUENTE: BARRIOS (1997).

En el marco legal hay una falta de claridad en la secuencia lógica para una política descentralizadora. Es necesario que la distribución de las fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno responda a una asignación previa de responsabilidades de gasto. Este vacío se traduciría normalmente en un permanente desequilibrio vertical entre ingresos y gastos públicos.

Por otra parte, el carácter incondicional y de distribución automática del Situado podría inhibir el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales, y su carácter marcadamente cíclico imprimir incertidumbre y volatilidad a la gestión subnacional, más allá de la sencillez de la fórmula para su distribución (una de sus mayores fortalezas) que se traduce en una mayor predictibilidad de los recursos transferidos y una flexibilidad en la toma de decisiones para los receptores de fondos. Sin embargo, no hay muchos trabajos empíricos que hayan contrastado estas hipótesis.

B. Otras transferencias intergubernamentales hacia los estados

Otro tipo de transferencia más específica es la asignación de recursos presupuestarios por la transferencia de competencias concurrentes. La LOD prevé dicho mecanismo y establece que los montos deben ser asignados en el presupuesto nacional de cada año, en proporción a los montos históricamente acreditados por el nivel central de gobierno a la prestación del servicio en la respectiva entidad federal ⁴.

Sin embargo, el principal problema con este arreglo institucional de transferencia de recursos financieros, materiales y humanos es que no garantiza que el volumen de recursos sea eficiente para proveer el servicio porque las transferencias no se asocian al “costo efectivo de los servicios públicos a proveer” (Barrios, 1997, 1998). Asimismo, este tipo de transferencia tiene un marcado sesgo hacia los estados con mayor desarrollo económico y administrativo, lo que podría redundar en una profundización de los desequilibrios territoriales ya existentes, y en la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo compensatorio en el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Además, dentro de los mecanismos de transferencias desde el gobierno central hacia los estados están los aportes especiales, un tipo de transferencia presupuestaria de carácter ad hoc (con un patrón asistemático en la estructura de financiamiento esta tal). Este tipo de recursos se destina, por lo general, a financiar programas y proyectos sectoriales en que ambos niveles de gobierno están interesados.

⁴ Estas disposiciones legales luego se complementaron con las precisiones introducidas por el Reglamento N° 1. Este define los elementos para calcular el monto de los recursos presupuestarios a transferir.

CUADRO 4: PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN VENEZUELA

NOMBRE DE LA TRANSFERENCIA	DETERMINACIÓN DEL MONTO	DETERMINACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN	ASIGNACIÓN Y COFINANCIAMIENTO
Situado Constitucional.	Automático: 20% de los ingresos ordinarios.	Automática: 30% en partes iguales entre los estados y 70% de acuerdo con la población de cada estado. 20% de los recursos de cada estado debe transferirse a los municipios (este porcentaje ha ido aumentando en 1% anual desde 10% en 1990 hasta llegar a 20% en 2000).	Sin asignación específica y sin cofinanciamiento.
Transferencias asociadas al traspaso de competencias (LOD).	El mismo porcentaje de ingresos que representaba el gasto del gobierno central al momento en que se transfirió el servicio.	Automática: la transferencia a los estados tiene la misma distribución que había al momento de hacer el traspaso de competencias.	Con asignación. El estado está obligado a usar los recursos en la provisión del servicio transferido. Sin cofinanciamiento.
Coparticipación de los estados y municipios en el ICSVM mediante el Fides.	15-20% del monto recaudado del ICSVM. El Congreso establece en el presupuesto el porcentaje exacto a transferir.	Automática: 60% a los estados y 40% a los municipios (disponibilidad potencial). Estos recursos luego se distribuyen de acuerdo con la siguiente fórmula: 45% por población, 10% por territorio, 45% por Índice de Compensación Interterritorial (NBI) calculado por el Fides. La transferencia efectiva se hace según los proyectos aprobados.	Sin asignación específica. Cofinanciamiento: Los estados están obligados a dar un aporte propio por proyecto. No se establece el porcentaje.

FUENTE: BID (1997).

También es posible identificar otra importante fuente pública de financiamiento para los estados: las asignaciones económicas especiales a las regiones donde se localizan las explotaciones mineras y de hidrocarburos. Los recursos que nutren estas transferencias provienen de un porcentaje de los ingresos por regalías de la explotación de dichos recursos naturales. Para 1997 se asignó por este concepto un monto equivalente al 2,3% de la estructura total de ingresos de esas entidades territoriales.

C. Las fuentes propias de financiamiento

Las fuentes de generación propia de ingresos por parte de los gobiernos subnacionales (estados) pueden reagruparse en dos grandes categorías: los ingresos por competencias exclusivas transferidas desde el Gobierno Central, y otros ingresos propios que incluyen los obtenidos por ventas e intereses y las reservas del tesoro regional. De un análisis que efectúa Barrios (1998) acerca de la pertinencia e importancia de las fuentes propias de financiamiento estatal, el autor concluye acerca de la necesidad de evaluar la posibilidad de crear nuevas fuentes de generación de recursos para los estados, lo que parece razonable a la luz de la relativamente alta concentración de las más importantes competencias exclusivas en los estados de mayor desarrollo relativo.

En relación con el financiamiento propio de la gestión municipal, si bien la LORM contempla una gama amplia de opciones, hay una importancia preponderante de los ingresos ordinarios por concepto de Situado Municipal frente a otras fuentes propias. Algunas de las razones para el reducido potencial tributario con frecuencia se relacionan con la ausencia de bases tributarias y capacidades institucionales suficientes de las administraciones locales para su cabal explotación⁵. Asimismo, aún es insuficiente la explotación municipal de fuentes no convencionales de financiamiento –contempladas en la legislación municipal– como el cobro de tasas o tarifas por la prestación de determinados servicios públicos locales según el principio del beneficio.

D. El traslado de competencias: la distinción entre concurrentes y exclusivas

El mayor número de competencias exclusivas ha sido asumido por los estados en las áreas de papel sellado, administración de vías terrestres, y administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos comerciales. Por su parte, la asunción de competencias concurrentes se ha materializado en particular en las áreas de salud, atención a menores, deporte, vivienda, ancianos y nutrición. Son precisamente estos sectores, en conjunto con educación, los que registran el mayor número de solicitudes de transferencia que se encuentran en alguna fase del proceso.

⁵ En Barrios (1997) puede encontrarse un listado con los más importantes problemas administrativos de los principales impuestos municipales: la patente de industria y comercio, el impuesto a la propiedad inmobiliaria y la patente sobre vehículos.

En Barrios (1998), se presentan los resultados de una serie de encuestas realizadas a los gobiernos subnacionales para conocer las principales razones que restringen la transferencia de competencias. En el caso de las competencias concurrentes, la principal razón para que éstas no se otorgaran fue la dificultad de llegar a acuerdos para resolver los compromisos laborales del Gobierno Central con los empleados públicos de las instituciones objeto de descentralización. Le siguen en importancia problemas asociados con presiones para su financiamiento y resistencias del Gobierno Central.

Por su parte, entre las principales razones identificadas para que las autoridades regionales entrevistadas no hubiesen asumido competencias exclusivas se encuentran los pasivos laborales, el bajo potencial recaudatorio y el desinterés de la gobernación.

E. El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides)

El caso venezolano resalta como el único que ha constituido un fondo específico para la descentralización, el Fides. Es un mecanismo intergubernamental de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, orientado a otorgar cofinanciamiento para la inversión y asistencia técnica conjunta con estados y municipios. Está administrado por representantes de los tres niveles de gobierno y su diseño combina una mezcla de coparticipación tributaria (el Fides se capitaliza con un porcentaje anual variable del orden del 15 al 20% de los ingresos provenientes del Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor, ICSVM) y cofinanciamiento (exige a los gobiernos receptores de recursos aportar fondos propios para financiar proyectos de inversión).

Los recursos del Fides están disponibles para los estados (60%) y los municipios (40%) de acuerdo con un sistema de cuotas y contra la presentación y eventual aprobación de proyectos de inversión. Según Barrios (1998), los recursos aportados por el Fides en 1995 representaron el 34% de las asignaciones presupuestarias para aportes especiales, y su espectro de acción es amplio geográficamente y sectorialmente. Sin embargo, tal como lo sostiene Rojas (1996), es necesario especializar aún más no sólo al Fides, sino también al Fondo Venezolano de Inversión Social (Fonvis) adscrito al Ministerio de la Familia, ya que se observa una duplicación de funciones. El Fides se erigiría en un verdadero fondo de cofinanciación, quizás utilizando criterios de costo-beneficio y costo-

efectividad en la asignación de los recursos públicos; mientras que el Fonvis canalizaría subsidios del Gobierno Central para la atención de necesidades básicas de manera mínima y uniforme en todo el territorio.

5. AL INTERIOR DEL ARREGLO INSTITUCIONAL: LOS INCENTIVOS PERVERSOS

Dado el mecanismo específico de negociabilidad concertada a través del cual se materializaría la transferencia de competencias y responsabilidades, cabe preguntarse en qué medida los incentivos políticos y económicos que se desprenden del arreglo institucional han actuado en favor de un avance efectivo del proceso descentralizador. Barrios (1998) sostiene que el principal problema del esquema de relaciones fiscales intergubernamentales es la inexistencia de una definición precisa de criterios y funciones asignados a cada nivel de gobierno. Es un problema de contratos incompletos que podría dar lugar a comportamientos oportunistas por parte de algunos actores involucrados.

Por su parte, Winkler (1994) describe una virtual situación de estancamiento del proceso de descentralización venezolano, a partir de la asignación de ingresos adicionales a los gobiernos estatales y la promesa de más ingresos si los estados asumen mayores responsabilidades, como la educación primaria y secundaria. Los estados estarán de acuerdo en asumir aquellas responsabilidades sólo si el Gobierno Central proporciona ingresos que al menos cubran todos los costos adicionales de la prestación de servicios. Por su parte, el nivel central supone que los estados deben financiar alguna parte de aquellos costos adicionales a partir de los nuevos ingresos ya asignados.

En los gobiernos subnacionales son mucho más claros los incentivos perversos derivados del arreglo institucional sustentado en la posibilidad de negociación entre los distintos niveles de gobierno. Éstos apuntan a un efectivo estancamiento de la descentralización y a su poco probable concreción definitiva debido, fundamentalmente, al mecanismo de transferencia negociada y gradual de competencias, el que determina que se presente un problema de incentivos tanto para el gobierno central como para los estados que no han asumido una determinada competencia⁶.

⁶ Barrios (1997, 1998).

A. El problema de la gradualidad indeterminada

Este término se refiere a los efectos que trae aparejada la gradualidad implícita en el mecanismo de transferencia, ya que el arreglo institucional permite a los gobiernos regionales solicitar la transferencia cuando consideren que están dadas las condiciones para asumir su responsabilidad. En principio, este mecanismo es bastante razonable y la gradualidad sería la principal virtud o fortaleza del tal arreglo. Sin embargo, hasta que la mayoría de los estados no haya tomado bajo su responsabilidad la competencia en un determinado sector, es muy probable que el costo nacional de la provisión del servicio sea mayor, ya que el Gobierno Central debe seguir otorgando el financiamiento asociado a su responsabilidad parcial sobre la actividad (más allá de sus permanentes responsabilidades de regulación general de una competencia). Esta situación puede imponer cargas adicionales al presupuesto nacional y restar, en alguna medida, poder a la política fiscal como elemento de estabilización. Asimismo, la coexistencia de estados descentralizados y no descentralizados en la provisión de determinada competencia, derivaría en un problema de coordinación que puede debilitar la posibilidad de proveer una calidad mínima en la prestación de servicios públicos.

B. El problema de la concurrencia excesiva

Con el mecanismo establecido para la transferencia de competencias se podría generar una situación donde no existan incentivos claros para avanzar en la descentralización de responsabilidades hacia los estados, determinando que el Gobierno Central aún mantenga una excesiva concurrencia en ciertas prestaciones, en las que por ley debería acordarse en algún momento la competencia que corresponde a los gobiernos regionales.

Si el Gobierno Central asigna recursos presupuestarios no predeterminados por ley, su distribución regional tendrá inevitablemente un sesgo favorable hacia aquellas regiones donde este nivel gubernamental aún tiene competencia. Ello constituye un comportamiento totalmente racional (oportunista) en aras de capitalizar dividendos electorales y/o de control político, aun cuando no sea económicamente correcto desde el punto de vista de la asignación territorial de los recursos públicos.

Si el nivel central envía sistemáticamente esta señal, sería natural esperar que algunos estados, que aún no han asumido competencias, prefieran que el Gobierno Central resuelva el problema del financiamiento vía transferencias –sobre todo si son escasas las fuentes propias de generación de recursos fiscales–, lo que redundaría en una ausencia de incentivos para actuar con sentido de responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

De esta forma, los problemas de incentivos que se desprenden del actual arreglo institucional conducirían, en principio, a un virtual estancamiento del proceso de descentralización por el lado de los gastos. Esto se derivaría de la ausencia de un cronograma más o menos preciso de transferencia de responsabilidades hacia los gobiernos regionales, situación que podría conducir a la aplicación de criterios no homogéneos (con sesgos a favor de algunos estados) al estar separadas en el tiempo las negociaciones que se realicen para la transferencia de competencias.

Por el lado de los ingresos, la forma como se concibe la principal transferencia intergubernamental –el Situado Constitucional– también podría contribuir a desincentivar el esfuerzo fiscal local y a fortalecer una estructura de financiamiento subnacional muy sesgada a favor de las transferencias provenientes del Gobierno Central, con la consecuente rigidización del presupuesto nacional.

De esta manera, la indeterminación del orden cronológico lógico y deseable en el diseño e implementación de una política integral de descentralización apuntaría a la necesidad de rediseñar el arreglo institucional que sustenta el proceso, en lo que dice relación con el mecanismo de negociabilidad concertada establecido originalmente para realizar la transferencia de competencias y responsabilidades.

En el rediseño institucional y en el futuro desarrollo de la descentralización se requiere mayor voluntad política y un papel del Gobierno Central mucho más activo. Al respecto, cabe mencionar que hasta 1997, el Gobierno Central no había propuesto formalmente ningún traslado de responsabilidades a los gobiernos regionales. Si bien se considera prudente que sean los mismos estados los que tomen la iniciativa, sujetar el avance de la descentralización a esta posibilidad es suponer espontáneo el desarrollo de capacidades en el ámbito local. Más bien se requiere diseñar una adecuada política pública desde el nivel central con el objetivo explícito de cooperar e inducir al desarrollo de tales capacidades.

CUADRO 5: ESTANCAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO HACIA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS
(PORCENTAJE DEL PIB)

	1993	1994	1995
Estados			
Competencias concurrentes			
Educación	0,551	0,641	0,613
Salud	0,296	0,427	0,456
Seguridad y bienestar social	0,359	0,410	0,315
Seguridad y orden público	0,387	0,415	0,417
Municipios			
Competencias propias			
Vivienda y servicios comunitarios	0,306	0,300	0,327
Asuntos y servicios recreativos, culturales y relacionados	0,023	0,033	0,025
Cooperación			
Salud	0,043	0,037	0,039
Seguridad y bienestar social	0,204	0,148	0,261

FUENTE: IESA (1998), SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL FMI.

II. UN PACTO NACIONAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización en Venezuela ha estado condicionado por una serie de elementos asociados, por una parte, al contexto político-económico de inestabilidad y de insolvencia fiscal y, por la otra, a los problemas de incentivos derivados del arreglo institucional diseñado para promoverlo. La confluencia de ambos ha producido un real estancamiento de la descentralización desde mediados de la década de los '90.

Diez años después de iniciado el proceso, hay profundas diferencias intrasectoriales, intersectoriales y regionales (entre las diversas entidades federales). Por ejemplo, en las áreas de educación y salud se registran marcadas desigualdades entre las diferentes entidades, y en muchas entidades subnacionales la transferencia no se ha cumplido sino en forma muy parcial, determinando que los ministerios de Sanidad y Educación continúen siendo ejecutores, cuando la lógica exigiría un ejercicio pleno de su papel rector en dichas materias. Esta situación contrasta abiertamente con el caso del deporte, que desde el punto de vista formal y práctico es el servicio con mayor grado de descentralización.

Varios analistas venezolanos e internacionales han sostenido que para potenciar la descentralización se requiere un gran acuerdo nacional que eleve la organización de este proceso al rango de política de Estado, más allá de las administraciones circunstanciales del gobierno. La pregunta que surge en la coyuntura actual en Venezuela es cuánto de este pacto nacional se está materializando.

La adopción de medidas que permitan el desarrollo de la descentralización requieren tanto de la voluntad política de los tres niveles de gobierno, de una participación activa de la sociedad civil, y de un adecuado rediseño del arreglo institucional que da forma al modelo de descentralización. Sin lugar a dudas, el rediseño institucional requiere otorgar viabilidad al proceso descentralizador, mediante una reforma integral del sistema fiscal que permita sanear y equilibrar las finanzas intergubernamentales en Venezuela.

1. ¿CÓMO REDISEÑAR EL ARREGLO INSTITUCIONAL ACTUAL?

Si bien la elección popular y directa de los gobernadores y alcaldes fue un paso fundamental para iniciar la descentralización político-administrativa; su avance material definitivo depende de una asignación clara de responsabilidades entre los distintos niveles

de gobierno y una adecuada estructura de financiamiento intergubernamental. La incertidumbre sobre funciones y servicios que deben ser de competencia de los estados y municipios y/o la insuficiencia y rigidez de recursos financieros pueden convertirse en serias limitaciones para avanzar en la descentralización, al generar graves problemas de incentivos y de gestión al nivel subnacional de gobierno.

La primera tarea para rediseñar el arreglo institucional que sustenta el proceso de descentralización es establecer un contrato explícito de transferencia de competencias en un lapso determinado. Para aquellas competencias concurrentes, en el caso de los estados, y de cooperación, en el caso de los municipios –donde no está asignada la responsabilidad de cada nivel de gobierno con claridad– se ha observado el menor ritmo de avance de descentralización de las funciones de gasto. Hay que destacar que importantes servicios, como educación, salud y vivienda popular, están dentro de este tipo de competencias.

2. LA ASIGNACIÓN CLARA DE RESPONSABILIDADES

Las probabilidades de éxito de la descentralización se incrementarán en la medida en que se logre una delimitación clara de responsabilidades para cada uno de los niveles de la administración pública, ya que ésta es la base que permite aplicar el principio de que el financiamiento debe seguir a la función: debe existir una mayor correlación entre las transferencias de recursos a los estados y municipios y los servicios que éstos prestan. Hay que comenzar por asignar responsabilidades administrativas y de gestión, para luego distribuir las distintas fuentes de financiamiento (PNUD, 1999).

Una apropiada secuencia para la política de descentralización requeriría, en primer término, un acuerdo nacional para la transferencia a los estados de un grupo significativo de competencias concurrentes (educación, salud y vivienda popular) en un período determinado. La asignación clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno facilitaría la evaluación de los electores de la gestión de su gobernante; propiciaría condiciones adecuadas para una profunda reforma de la administración central para adaptarla a nuevas funciones –más estratégicas y cualitativas– y permitiría ordenar las finanzas públicas al estabilizar la asignación de responsabilidades de gastos entre los diversos niveles gubernamentales.

En lo que respecta a las competencias exclusivas, éstas necesitan sólo de la aprobación de una ley estatal para que los estados las asuman. Son servicios susceptibles de generar ingresos para las entidades federales y quedan por transferir pocos servicios exclusivos a uno que otro gobierno regional (De la Cruz y Barrios, 1998). En este sentido, un acuerdo nacional para potenciar la descentralización puede incluir un incentivo especial para que se produzcan las leyes regionales que faltan para completar este proceso.

Para la definición de competencias en el ámbito municipal sólo se requeriría tomar en cuenta la vocación histórica de los entes locales. Sería interesante concentrar los servicios municipales en aquéllos relacionados con la infraestructura en áreas básicas (agua, alcantarillado y drenajes, recolección y disposición de desechos sólidos, cementerios, vías urbanas, circulación y transporte público), además de atribuciones en el área social, donde los municipios han exhibido niveles óptimos de ejecución de determinados programas (PNUD, 1999).

3. EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Un buen diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales debe combinar tributos exclusivos (impuestos, tasas y contribuciones especiales); fuentes no tributarias (ingresos provenientes de actividades comerciales, industriales y financieras); transferencias intergubernamentales y mecanismos de coparticipación fiscal con otros niveles de gobierno. Sin embargo, en Venezuela hay dos elementos estructurales que inevitablemente moldearán la forma del sistema: la marcada dependencia del fisco de los ingresos petroleros y un escaso desarrollo de la cultura tributaria.

Ante esta situación, y en el caso de aplicar una asignación más clara de competencias y servicios, podría suceder que en muy pocos años los estados y municipios no cuenten con la capacidad fiscal suficiente para asumir las transferencias de las respectivas responsabilidades de gasto. Por ello, una reforma fiscal integral –bajo un marco de descentralización– debe pretender aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal en cada nivel de gobierno, en especial mediante el fortalecimiento de las fuentes de generación de ingresos propios de los estados y municipios.

Al respecto, De la Cruz y Barrios (1998) sostienen que la manera de mejorar la capacidad fiscal de los estados es entregarles la autoridad tributaria sobre un grupo de impuestos que hasta ahora están asignados al Poder Nacional. Por sus características técnicas, los impuestos que parecen idóneos para ser transferidos son el tributo al consumo de gasolina y otros derivados del petróleo; el impuesto sobre la renta de personas naturales, y el impuesto al consumo o ventas locales.

CUADRO 6: ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA TRANSFERENCIA DE ALGUNOS IMPUESTOS HACIA LOS ESTADOS

IMPUESTO AL CONSUMO DE GASOLINA	IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES	IMPUESTO A LAS VENTAS LOCALES
Ventajas . Consumo de gasolina y gas es fácil de fiscalizar en los relativamente pocos puntos de venta existentes (estaciones de gasolina, en su mayoría).	Ventajas . La relación entre el pago de este impuesto y el uso de servicios ofrecidos por el gobierno estatal podría incentivar el pago del mismo, más que en la situación actual, donde el pago del impuesto al fisco nacional y su inversión en servicios públicos no está claramente relacionada para el contribuyente común.	Ventajas . El producto de las ventas locales puede invertirse en servicios para los consumidores y los empresarios radicados en una determinada región del país.
Restricciones . El diseño de este impuesto requeriría adaptarlo a las nuevas condiciones del mercado interno: apertura a la competencia internacional y el fin del monopolio de PDVSA sobre la distribución minorista de gasolina.	Desventajas . La recaudación actual es pequeña, compleja la administración del tributo y la evasión podría ser cuantiosa en tanto se construya una capacidad fiscalizadora adecuada en los estados.	Desventajas . La administración es difícil para gobiernos sin experiencia en la fiscalización de este tipo de contribuyentes.
		Alternativas . Transferir a los estados el producto de la fase final del ICSVM pagada por los consumidores, o dejar todos los tramos del ICSVM al gobierno nacional y crear un impuesto diferenciado a las ventas locales.

FUENTE: BARRIOS (1998)

La reforma propuesta hay que examinarla bajo la perspectiva de la equidad territorial (interjurisdiccional), y de la racionalidad económica y administrativa (PNUD, 1999). Escapa al alcance de este trabajo un análisis pormenorizado de las ventajas y desventajas de cada uno de esos tributos, en el caso de constituirse en competencias exclusivas de los estados. No obstante, otorgarles, por ejemplo, la exclusividad del manejo del impuesto sobre la renta personal –frente a la opción de un arreglo institucional concurrente del tipo coparticipación tributaria– podría debilitar la efectividad recaudadora del fisco, debido a un menor control y viabilidad de fiscalizaciones que operan en más de una entidad territorial. También afecta la neutralidad en el tratamiento de los contribuyentes, y encarece los costos de cumplimiento fiscal amén del costo unitario de la recaudación (PNUD, 1999).

En el caso de los gobiernos locales, éstos no necesitan la transferencia de nuevos tributos, sino administrar y explotar correctamente los asignados. Además de la patente de industria y comercio, donde se ha observado el mayor esfuerzo tributario de los municipios, éstos poseen otros instrumentos poco utilizados hasta el momento: el impuesto inmobiliario, la patente de vehículos, los derechos de propaganda comercial y un sistema adecuado de recuperación de costos de servicios públicos locales.

En años recientes se ha desatado una polémica sobre algunas características de la patente de industria y comercio (principal fuente de ingresos municipales, ya que representa el 37%), y sobre ciertas prácticas de algunos municipios, catalogadas como “voracidad fiscal” (PNUD, 1999). La principal debilidad de este tributo local deriva de la definición demasiado amplia de su base imponible (ingresos brutos y/o ventas totales de las empresas que operan en el municipio), lo que lleva a aplicar cargas tributarias excesivas en particular a empresas que podrían definirse como “foráneas”. Ante esta situación, algunos analistas sugieren que los municipios establezcan una banda tarifaria para la fijación de las alícuotas de este impuesto.

Con respecto al impuesto sobre inmuebles urbanos (más conocido como “derecho de frente”), su base imponible objetiva (los activos representados por el inmueble) lo convierte en una fuente típicamente local de financiamiento. Sin embargo, y a pesar de ser la segunda fuente propia de financiamiento de los gobiernos municipales (4% de los ingresos), se considera que existen áreas que requieren atención y/o mejoramiento para

aumentar la recaudación, como sistemas automáticos de actualización de registros (catastros); definición de estructuras tarifarias que impidan el rezago recaudatorio a raíz de la inflación; mecanismos efectivos de fiscalización y control de contribuyentes; medios que faciliten la declaración de los contribuyentes y reduzcan los costos de cumplimiento, y severas sanciones para los evasores.

En lo que concierne al cobro de tasas por servicios públicos a los usuarios, se estima que aún conviene un esfuerzo de promoción de experiencias positivas, además de asistencia técnica a los municipios para que utilicen modalidades institucionales como concesiones, servicios e institutos autónomos, etc., que han resultado exitosas en la gestión y “autofinanciamiento” de servicios de aseo urbano, mataderos, mercados y terminales de pasajeros (PNUD, 1999).

Por último, es necesario pensar en mecanismos que fomenten el uso de la figura de mancomunidades de municipios para abaratar costos económicos e institucionales de administraciones tributarias separadas. Asimismo, un acuerdo nacional por la descentralización debería prever incentivos que premien tanto a los estados como a los municipios que realicen un esfuerzo fiscal adecuado. En el arreglo institucional vigente un mecanismo idóneo para incorporar estos incentivos es incluir en el sistema de cuotas del Fides un factor por esfuerzo fiscal, previsto en su ley actual pero que hasta ahora no se ha utilizado (De la Cruz y Barrios, 1998).

A. La compensación interterritorial

Tanto el Situado Constitucional como el Fides son instrumentos cuyos efectos compensatorios pueden mejorarse y adaptarse a un nuevo esquema tributario intergubernamental con el fin de aumentar la equidad interterritorial. Ya que las transferencias intergubernamentales deben regirse por criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal, sería conveniente desligarlas de la recaudación de impuestos nacionales o más bien evitar la distribución automática, y determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales: población destinataria; costos de prestación de los servicios; eficiencia y eficacia de la prestación, y esfuerzo fiscal regional o local.

El mejoramiento del efecto compensatorio en el sistema venezolano de transferencias intergubernamentales debería garantizar un nivel mínimo de financiamiento de servicios públicos definidos oportunamente, manteniendo la mayor simplicidad, automaticidad y transparencia en las fórmulas de distribución y así evitar, en lo posible, la discrecionalidad en las instancias del Gobierno Central (De la Cruz y Barrios, 1998). La incorporación de criterios de distribución en la asignación de recursos del Situado, como los mencionados, reduciría su excesiva incondicionalidad (a través, por ejemplo, de un reembolso de costos incurridos o fórmulas de asignación per cápita) y sustituiría los incentivos hacia la "pereza fiscal" por estímulos para un mayor esfuerzo fiscal propio o una focalización hacia segmentos de población objetivo o destinataria.

B. La capacidad institucional a nivel subnacional

Un aspecto crucial para dar viabilidad a un nuevo sistema fiscal es la promoción y desarrollo de una adecuada capacidad de administración y gestión de los gobiernos subnacionales. En el ámbito fiscal, implicaría implementar un efectivo sistema de administración del gasto descentralizado que provea la información pública de la gestión financiera y la efectividad del gasto ejecutado por cada nivel de gobierno.

Para aumentar la calidad y transparencia del gasto público se requiere, por una parte, de una apropiada política pública en materia de información fiscal y de asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad institucional local y, por la otra, de mecanismos de participación ciudadana que permitan una mejor evaluación de la gestión pública y una mayor rendición de cuentas y responsabilidad fiscal de los gobernadores y alcaldes⁷.

A pesar de los años que lleva en marcha la descentralización es poco lo que se ha avanzado en estas materias. Debido al complejo ajuste institucional que requiere el proceso, es presumible que aún predominen –en materia de asistencia técnica– los "paquetes administrados" y ejecutados en el ámbito central por instituciones como

⁷ *En el ámbito de las estadísticas e información fiscal, y en la capacidad institucional a nivel subnacional, están aquellas condiciones de partida que es necesario desarrollar y promover para que la descentralización obtenga los beneficios que promete.*

Fundacomún, Fonvis, Cordiplan y la Fundación Escuela de Gerencia Social; servicios centralizados que intentan responder a las demandas regionales y locales (López, 1998). Entonces, es necesario incluir las directrices de una política integral de asistencia técnica en un posible acuerdo o pacto nacional para la descentralización. Los cambios institucionales a realizar en esta área podrían abarcar aspectos como la renovación conceptual de los contenidos de la asistencia técnica; el mejoramiento de la calidad del personal a cargo del proceso; la identificación y capacidad de respuesta oportuna a la demanda de asistencia técnica; la creación de metodologías de transferencia que incorporen creativamente a la comunidad organizada, y el aumento de la cooperación con entidades públicas y privadas nacionales y regionales.

El tema de la institucionalidad necesaria para dar viabilidad a la descentralización abarca el desarrollo de capacidades administrativas, tecnológicas, organizacionales, humanas y gerenciales. Se impone el desafío de organizar con más dirección y profundidad la ejecución de políticas que incorporen criterios asociados a la reforma del Estado. En PNUD (1999) se sugiere un enfoque para abordar una nueva institucionalidad en función de tres niveles:

- Un nivel macro (instancia de negociación entre centro y regiones) que persiga la articulación de los diferentes gobiernos para mejorar los procesos de coordinación y acuerdos.
- Un nivel integrativo dentro de los territorios subnacionales para articular políticas públicas al interior de la entidad y con la sociedad.
- Un nivel referido a nuevas formas de gestión y gerencia para profundizar los objetivos de la descentralización en relación con la democracia y el fortalecimiento del Estado. Sin duda, se requieren cambios institucionales profundos –o más dosis de innovación– que proporcionen sustentabilidad, dinamismo y flexibilidad al proceso de descentralización.

Por último, la implementación de una política integral de descentralización requiere de formas efectivas de coordinación intergubernamental y administración del proceso, lo que normalmente se realiza a través de mecanismos de cofinanciamiento que respalden las intenciones de inversión y desarrollo de servicios públicos, en especial mediante la generación de planes e información intergubernamentales.

Al ser el Fides un fondo de inversiones y de compensación, y estar codirigido por representantes de los tres niveles de gobierno, es un instrumento potencialmente muy útil para el manejo de una política integral de descentralización (De la Cruz y Barrios, 1998). Aunque aún es relativamente reciente la experiencia institucional del Fides, y ante la necesidad de mejorar los efectos compensadores del Situado, sería deseable potenciar al Fides como el principal mecanismo de cofinanciamiento intergubernamental sobre la base de consolidar una "cultura de proyectos" que impere en los tres niveles de gobierno. De lo que se trata es de crear o fortalecer una institución a la que se le otorgue la importancia adecuada conforme a la definición de la descentralización como política de Estado, y que tal institución se convierta en la autoridad rectora de este proceso⁸.

4. DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DEL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

La nueva Constitución define a la República como un Estado Federal, descentralizado, y regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, subsidiariedad y corresponsabilidad. Dentro de las competencias del poder público nacional se eleva el rango de la descentralización a política nacional. Un análisis preliminar de los cambios establecidos en la Constitución de 1999 permite inferir que el proceso de descentralización podría tener un nuevo impulso, aunque todavía resulta prematuro catalogar ciertos cambios institucionales como parte de un gran acuerdo nacional por la descentralización, desde la óptica abordada en este trabajo.

La nueva Constitución es bastante detallada en lo que se refiere a la formación de los poderes públicos estatal y municipal. En primer lugar, introduce modificaciones a la configuración de los poderes ejecutivo y legislativo estatales y municipales, a la vez que precisa el ámbito de las competencias y de las fuentes de ingresos de dichas entidades territoriales. Con respecto al poder municipal, se establece también la posibilidad de

⁸ Así se abarcaría un primer nivel macro de innovación institucional ya identificado y se restauraría de alguna manera la figura de ministro de la descentralización que inauguró la administración de Velázquez en 1993.

asociación entre dos o más municipios o de éstos con otros entes públicos territoriales en mancomunidades o cualquier otra modalidad asociativa intergubernamental ⁹.

Dada la ausencia de voluntad política por parte del Gobierno Central para promover la descentralización, y a pesar de las iniciativas de los gobernadores estatales para solicitar y asumir competencias, aún es necesario contar con una autoridad rectora o coordinadora del proceso que convoque a todos los actores involucrados. Lamentablemente fue insuficiente el tiempo y el interés para que el Fides se erigiera en ente rector, ya que hasta ahora este organismo se ha manejado más como un instrumento de cofinanciamiento. No obstante, con la creación de un Consejo Federal de Gobierno, CFG, parece materializarse el interés de las autoridades centrales por impulsar con mayor ahínco el proceso de descentralización en Venezuela.

Con respecto a la estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales, también se observan potenciales mejoras, sobre todo en el fortalecimiento de las facultades tributarias de los gobiernos intermedios. Si se legisla sobre la hacienda pública estatal hay que pensar en la coadministración, entre varios niveles de gobierno, de impuestos sobre el consumo/ventas o sobre las rentas personales. Por otra parte, en el nuevo orden constitucional se mantiene la figura del Situado, pero ahora su administración queda bajo la potestad del CFG.

Otro aspecto a destacar es la administración de un fondo de compensación interterritorial a cargo del CFG, que también administra el Situado. Esta situación plantea el dilema de la excesiva discrecionalidad con que se manejen estas transferencias, más aún cuando en el nuevo texto constitucional se flexibiliza el carácter automático del Situado, al preverse su reajuste en forma proporcional a las alzas y bajas de los ingresos ordinarios.

Aunque se observa un esfuerzo por tratar de fortalecer la estructura de financiamiento del proceso de descentralización, aún no se aprecia una asignación más clara de responsabilidades. Más bien, se transfirió al poder legislativo nacional la posibilidad de establecer la conexidad necesaria entre las fuentes de ingresos y las responsabilidades

⁹ *Además de lo establecido para la conformación de distritos metropolitanos a partir de la unión de dos o más municipios, según lo dispuesto por la LORM y traspasada al nuevo texto constitucional.*

de gasto transferidas y/o transferibles. Los principales mecanismos de transferencias centrales requieren contar con algún tipo de condicionalidad o con la inclusión de algún criterio más novedoso en sus fórmulas de distribución, como el esfuerzo fiscal propio, muy relevante una vez que se fortalezcan las fuentes de generación de ingresos de las regiones.

Asimismo, aún quedan en el ámbito concurrente servicios como la educación y la salud, aunque de la nueva Constitución se puede inferir que tal vez no exista un gran interés por descentralizar por completo ambos servicios. También hay que esperar si habrá algún tipo de modificaciones a la LOD, en especial a los mecanismos de negociación ya previstos. Se espera la introducción de esquemas más formales que no dejen a la descentralización sujeta sólo a la negociación de las autoridades pertinentes. Aunque la sola existencia de una autoridad rectora podría ser muy útil para evitar problemas de incentivos perversos y de letargo en la transferencia de funciones.

Con respecto a una necesaria política pública en materia de asistencia técnica en el ámbito regional y local, habría que considerar el apoyo a la promoción y creación de los adecuados mecanismos de participación ciudadana, en especial si la nueva Constitución es bastante explícita en obligar a los estados y municipios a promover y apoyar la participación para fines de desconcentración administrativa.

Asimismo, dado que se establece la creación de canales institucionales para dicha participación –como el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y el Consejo Local de Planificación Pública– debería promoverse la formación de organizaciones sociales que asuman la función de juntas de vigilancia y control, tal como lo establece la nueva Constitución, para evitar la captura de este tipo de instituciones por parte de las elites locales.

III. CONCLUSIONES

En Venezuela es necesario avanzar hacia un nuevo arreglo institucional que modifique el actual sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Una vez despejado el tema de las competencias y funciones administrativas asignadas a cada nivel de gobierno, hay que rediseñar las distintas fuentes públicas de financiamiento para acercarse más efectivamente a los objetivos de correspondencia fiscal, eficiencia económica y administrativa, equidad social y territorial, transparencia en la gestión pública y gobernabilidad democrática.

Este conjunto de objetivos de la política de descentralización amerita un rediseño institucional con una visión estratégica de mediano y largo plazo. En el camino hacia una configuración estratégica del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales ya es posible adelantar ciertas reformas que no necesariamente implican profundos cambios legislativos.

CUADRO 7: HORIZONTE TEMPORAL DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

CORTO PLAZO: ACCIONES QUE ES POSIBLE ADELANTAR SIN NECESIDAD DE CAMBIOS LEGISLATIVOS	MEDIANO PLAZO: CAMBIOS LEGISLATIVOS A PARTIR DEL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL	LARGO PLAZO: CONSOLIDACIÓN DE UN SISTEMA FISCAL CON VISIÓN ESTRATÉGICA
<ul style="list-style-type: none"> • Atacar áreas de mejora en el ámbito de la recaudación de impuestos municipales. • Activar los canales de participación popular consagrados en la Constitución. • Avanzar hacia la creación de un sistema de administración del gasto descentralizado. • Alentar la formación de mancomunidades/regiones administrativas. • Política integral de asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación precisa de responsabilidades en ámbitos de competencia concurrente. • Trasladar impuestos desde el nivel central hacia los estados. • Potenciar mecanismos de coparticipación de ingresos. • Incluir criterios compensadores en el sistema de transferencias intergubernamentales. • Programa o plan integral de modernización de la gestión pública. • Generar una cultura de proyectos con los mecanismos de cofinanciamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar desde un sistema exageradamente sesgado a favor de las transferencias intergubernamentales hacia un sistema de mecanismos de coparticipación en las fuentes de financiamiento de los distintos niveles de gobierno. Esto es construir un federalismo cooperativo y acrecentar la sostenibilidad fiscal de todos los niveles de gobierno.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La nueva Constitución de 1999 parece apuntar hacia una organización del Estado más descentralizada. Sin embargo, algunos analistas sostienen que, en general, tiene un carácter marcadamente estatista, al ampliar y precisar los compromisos del Estado, sin aclarar todavía la viabilidad económica y financiera de sus nuevas o remozadas funciones. Para algunos, el espíritu de la nueva Constitución es contradictorio, en gran medida, con la aparente intención de construir un estado federal y descentralizado.

Aún así, la descentralización todavía enfrenta el reto de que la posterior promulgación de las leyes orgánicas respectivas garanticen su viabilidad fiscal y corrijan las debilidades identificadas del arreglo institucional vigente. En cierta medida, este trabajo pretende contribuir al debate nacional en torno a los mecanismos e instrumentos que es necesario implementar para efectivamente potenciar la descentralización en Venezuela.

En primer lugar, queda en manos del poder legislativo una asignación más precisa de competencias entre la nación, los estados y los municipios, ya que la ausencia de una clara definición de las funciones que debe ejercer cada nivel de gobierno en el ámbito de competencias compartidas debilita el sentido de responsabilidad pública e inhibe la necesidad de la rendición de cuentas de las autoridades. Tal como se señaló, el mecanismo de negociación concertada introdujo una estructura de incentivos proclive a un proceso de transferencias lento y desigual, sin criterios definidos sobre qué y cómo descentralizar. Las leyes específicas sobre descentralización deberían constituirse en un contrato más explícito de transferencia de competencias en un período determinado, dejando claro cuáles serán las responsabilidades de cada nivel gubernamental, en especial en importantes ámbitos de competencia concurrente como educación, salud y vivienda. Ya que al parecer la nueva Constitución reservará para el Estado los grandes lineamientos en educación y salud, sería plausible adelantar un modelo de descentralización por factores en estos sectores sociales, que implique que cada uno de los diferentes niveles de gobierno es responsable de un conjunto diferente de insumos para la provisión de tales servicios.

Se ha resaltado en el trabajo la necesidad de seguir una secuencia lógica para la descentralización, en el sentido de precisar en primer lugar los propósitos de gasto y luego definir los mecanismos de financiamiento. La nueva Constitución es más explícita en garantizar el flujo de recursos hacia los estados y municipios en ausencia de una asignación clara de competencias.

Con respecto a la transferencia intergubernamental de impuestos, se ha sostenido que ésta se produciría una vez conseguido el equilibrio fiscal del gobierno central, y la configuración de la hacienda pública estatal quedaría sujeta a la aprobación de la ley orgánica respectiva. Nuevamente este trabajo aboga –previa asignación precisa de competencias– no por un traslado de impuestos de bajo potencial recaudatorio, sino que por una coparticipación de tributos más importantes o una coadministración entre varios niveles de gobierno de impuestos sobre el consumo/ventas o sobre las rentas personales.

Asimismo, independientemente del alcance de la asignación intergubernamental de impuestos, y ante el desafío estructural del escaso desarrollo de la cultura tributaria en el país, debe constituirse en directriz de la política fiscal nacional el interés y las acciones encaminadas a incrementar la efectividad y eficiencia de la administración y recaudación de impuestos, sean nacionales, estatales o municipales, y establecer vínculos más estrechos entre el contribuyente y la administración tributaria.

Dada la importancia que los ingresos fiscales provenientes del petróleo tienen en la economía venezolana, el tema del Situado Constitucional merece especial atención. La nueva Constitución reserva para la Nación el poder sobre las acciones de Petróleos de Venezuela S.A., y en virtud de la concepción general del Estado que se desprende de ella, se esperaría que la importancia de los ingresos petroleros se acreciente o se mantenga igual. Como ya se explicó en este trabajo, e independientemente del desarrollo de fuentes propias de ingresos, la importancia que el Situado ha tenido y tendrá para los niveles territoriales de gobierno no es menor. Por ello es conveniente que las leyes sobre descentralización contribuyan a configurar una estructura de incentivos adecuada para el manejo y uso de esta importante transferencia fiscal.

Si bien las mayores virtudes del Situado son su sencillez y relativa predictibilidad distributiva, debería considerarse la posibilidad de atenuar su grado de incondicionalidad y su eventual volatilidad, mediante su conexión con un cronograma más explícito y preciso de transferencia de competencias, al menos en una primera etapa de descentralización más activa de funciones de gasto.

En este trabajo se mencionaron las ventajas de transferencias más condicionales, sobre todo si con la condicionalidad se pretende desarrollar la prestación de determinados servicios. Así como existen fórmulas de capitación para atar la entrega de recursos fiscales a medidas concretas de producción del servicio respectivo; también se ha innovado mucho en el uso de criterios de distribución de ingresos relacionados con el esfuerzo fiscal propio, la eficiencia administrativa y los indicadores de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas. La distribución del Situado en función de algunos de estos criterios atenuaría su relativamente baja efectividad compensatoria, y permitiría así ajustar el subsistema de transferencias intergubernamentales para que al menos uno de sus instrumentos cumpla con la responsabilidad de reducir los desequilibrios territoriales, tanto naturales como aquellos derivados de la configuración de nuevas relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno.

Ya que aún no se tiene claro el futuro rediseño y manejo del Fides, que en su sistema de asignación de recursos contemplaba un factor por esfuerzo fiscal, se debería considerar el uso efectivo de este criterio de distribución de recursos en los mecanismos de cofinanciamiento que se instrumenten, o en la misma asignación del porcentaje constitucionalmente establecido para el Situado. Debe recordarse que existen ventajas al utilizar criterios objetivos para la distribución de recursos, como el esfuerzo fiscal propio, y hay peligros en un manejo discrecional del Situado por parte de la autoridad rectora/coordinadora, en especial si la Constitución establece su ajuste proporcional a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios del fisco, medida concebida para atenuar la rigidez del presupuesto central y no para diseñar un financiamiento adecuado del proceso de descentralización.

Asimismo, debe acotarse la discrecionalidad en el manejo del proyectado fondo de compensación interterritorial, mediante criterios objetivos de distribución como algunos de los ya mencionados. En cuanto al cofinanciamiento hasta ahora ejecutado en corto tiempo por el Fides, si este mecanismo se mantiene debería tender hacia el desarrollo de una verdadera cultura de proyectos. A la vez, hay que aprovechar la experiencia acumulada de coordinación intergubernamental en el diseño e implementación de la autoridad rectora que se pretende crear, la que debe efectivamente coordinar la

configuración de las relaciones fiscales intergubernamentales en forma integral con participación y control de los actores regionales y municipales.

Por último, hay que insistir en la necesidad de que no quede en letra muerta la oportunidad para acrecentar la participación popular, además de la importancia de ajustar la capacidad institucional al avance efectivo del proceso de descentralización como requisito fundamental para su éxito. En tal sentido, crear una institucionalidad que profundice la democracia y permita obtener más eficiencia y equidad, implica atacar tres niveles fundamentales: el de los incentivos nacionales, el de los acuerdos territoriales y el de la gerencia de los procesos. Con los cambios constitucionales propuestos (creación del Consejo Federal de Gobierno y nuevas instancias regionales y locales de participación ciudadana) parecen cubrirse los dos primeros aspectos. Sin embargo, ante una modernización incompleta o sin visión estratégica del Estado venezolano, parece largo el camino de la implantación de nuevos esquemas de gerencia y de gestión pública.

Para comenzar se requiere instrumentar políticas nacionales dirigidas a consolidar un sistema de información y administración del gasto fiscal descentralizado, al igual que la prestación de asistencia técnica a los niveles territoriales de gobierno, enfatizando la importancia del nivel local en el desarrollo de las potencialidades de la descentralización. Asimismo, el grado de control social se incrementa en la medida en que funcionan mecanismos para difundir información sobre la asignación de los fondos públicos. También hay que señalar que el ajuste institucional no es sólo asunto de normas y reglamentos: es necesario potenciar la generación de información, asistencia técnica y participación ciudadana, acumular experiencia y estar conscientes de que en una etapa de transición el aprendizaje puede ser denso y penoso.

Probablemente para potenciar definitivamente la descentralización en Venezuela se requiera una transformación cultural para modernizar al Estado, lo que implica necesariamente un cambio de la cultura política imperante.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN NACIONAL (1999). Documento preliminar para la discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. *El Universal Digital*, octubre 1999.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). "Adopción de Decisiones Fiscales en las Democracias Descentralizadas", en *América Latina tras una Década de Reformas: Progreso Económico y Social, Informe 1997*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1997). "Informe Anual de Desarrollo Mundial", en *El Estado en un Mundo de Transformación*, Washington D.C.
- BARRIOS, ARMANDO y RAFAEL DE LA CRUZ (1998). "Venezuela: Realidades y Perspectivas. Un pacto para la Descentralización", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- BARRIOS, ARMANDO (1997). "Descentralización Fiscal y Estabilidad Macroeconómica en Venezuela", en *Serie de Política Fiscal 94*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- BARRIOS, ARMANDO (1998). "Las Finanzas Públicas de los Estados en Venezuela", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1998). "Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes", en *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1993). "Descentralización Fiscal: Marco Conceptual", en *Serie de Política Fiscal 44*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1996). "Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafíos", en Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 662 (Extraordinario), 23 de enero de 1961.
- DE LA CRUZ, RAFAEL (1998). "La Revolución Federal de las Finanzas Públicas", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- EL NACIONAL EN INTERNET (www.el-nacional.com), Caracas. Varias ediciones.

- EL UNIVERSAL DIGITAL* (www.eud.com), Caracas. Varias ediciones.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo e Instituto para el Nuevo Chile (1994). *Manual para la Gestión Regional*, Santiago.
- GATICA, JAIME y MARCELO SCHILLING (1997). "Descentralización, Pobreza y Distribución del Ingreso", en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago.
- GONZÁLEZ, ROSA AMELIA (1998). "Las Finanzas Municipales", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- IGLESIAS, E. (1999). "Ciudadanía y desarrollo". Conferencia en el marco del V Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, junio, Santiago.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1995). "Introducción", en *Reforma y Modernización del Estado*, Santiago.
- JARAMILLO, CARLOS (1998). "Prácticas Financieras Subnacionales", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- KNOOP, JOACHIM (1994). "La Descentralización Fiscal en Venezuela". Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- "LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY SOBRE ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS GOBERNADORES DE ESTADO" (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 4.086 (Extraordinario), 14 de abril de 1989.
- "LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO Y SU REGLAMENTO PARCIAL N° 1" (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 35.359, 13 de diciembre de 1989.
- "LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL" (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 4.109 (Extraordinario), 15 de junio de 1989.
- "LEY QUE CREA EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN" (1997). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 5.132 (Extraordinario), 3 de enero de 1997.

- LÓPEZ MURPHY, R. y D. ARTANA (1997). "Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana", en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago.
- LÓPEZ, JOSÉ LUIS (1998). "Situación de la Asistencia Técnica a los Gobiernos Subnacionales. De la existente a la necesaria", en *Descentralización en Perspectiva*, Instituto de Estudios Superiores de Administración, Caracas, D.F.
- MCLURE, CHARLES (1998). *El Problema de la Asignación Tributaria: Consideraciones Conceptuales y Administrativas para lograr la Autonomía Fiscal Subnacional*, Stanford University Press.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1996). "El Proceso Colombiano de Descentralización", en *Serie Política Fiscal 84*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- PALMA, E. y J. AHUMADA (1994). *La Descentralización: Aprender de la Experiencia Comparada*, Santiago.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EN DESARROLLO (1999). "Balance de la Descentralización en Venezuela", mimeo.
- PRUD'HOMME RÉMY (1994). "On the Dangers of Decentralization", Research Working Paper 1252, Banco Mundial, Washington, D.C.
- ROJAS, FERNANDO (1996). "Estructura, Funcionamiento y Políticas de los Fondos de Cofinanciación en Países Seleccionados: Práctica y Principales Desafíos", en *Serie Política Fiscal 85*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal Cepal-GTZ, Santiago.
- RUFÍAN, DOLORES (1993). "El financiamiento en los Procesos de Descentralización", en *Revista de la Cepal* 50, agosto, Santiago de Chile.
- RUIZ-MIER, F. y B. GIUSSANI (1997). "El Proceso de Descentralización y el Financiamiento de los Servicios de Educación y Salud en Bolivia", en *Serie Reformas de Política Pública 48*, Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: el Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria en Salud en América Latina y El Caribe, Santiago.

- SANGUINETTI, PABLO y ALBERTO PORTO (1997). "La Descentralización Fiscal, las Transferencias Intergubernamentales y la Distribución Regional y Personal del Ingreso: Situación en Latinoamérica", en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago.
- SHAH, A. y J. HUTHER (1997). "Una Medición Sencilla de la Calidad del Buen Gobierno y su Aplicación al Debate sobre el Nivel Apropiado de Descentralización Fiscal", en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago.
- TANZI, VITO (1995). "Federalismo Fiscal y Descentralización", en *Trimestre Fiscal*, año 16, N° 51, julio-septiembre, México.
- TERÁN C., JOSÉ A. (1997). "Descentralización en Bolivia, participación popular y políticas para una compatibilización con la estrategia de desarrollo nacional", en *Serie de Estudios de Caso*, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- TOMASSINI, L. (1992). "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIV, N° 1 y 2, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- VARGAS, J. y A. SARMIENTO (1997). "Características de la Descentralización Colombiana", en *Serie Reformas de Política Pública 49*, Proyecto Regional sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales: el Rol del Estado en Educación Básica y Atención Primaria en Salud en América Latina y El Caribe, Santiago.
- WIESNER, EDUARDO (1997). "La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local", en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal-GTZ, Santiago.
- WINKLER, DONALD (1994). "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales. Descentralización Fiscal en América Latina", en Documentos para discusión del Banco Mundial 235S, Banco Mundial, Washington D.C.

V. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.
César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).
Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.
Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.
Patricia Noda Vide.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.
María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?
Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.
Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.
Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.
Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.
Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.
Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.
Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.
Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.
Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.
Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.
Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.
Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Mâ, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Mâ Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryám Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACION UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACION CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANALISIS DE LAS SEÑALES ECONOMICAS EN LA INDUSTRIA ELECTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.