

UNA RELECTURA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA A PARTIR DE LAS CUENTAS CONSOLIDADAS. UN PROCESO VULNERABLE

IRENE LAYRISSE DE NICULESCU*

Resumen

Este trabajo presenta una lectura diferente de la descentralización fiscal de las expresadas en anteriores estudios que se basan en información presupuestaria. Aquí se utilizan las estadísticas de ejecución de ingresos y gastos fiscales elaboradas por el Banco Central de Venezuela, cuya consolidación por nivel de gobierno permite identificar el carácter abrupto y rezagado de la descentralización fiscal respecto a la descentralización política, así como la excesiva ampliación del desequilibrio vertical que comprometió el avance del proceso descentralizador en su conjunto. En particular, se destaca el descuido de los aspectos de corresponsabilidad fiscal en el diseño del arreglo institucional, lo cual habría dado lugar a incentivos favorables a la expansión del gasto, vulnerado la sostenibilidad fiscal y agudizado el conflicto distributivo entre niveles de gobierno. Tales fallas de diseño, y sus desfavorables consecuencias, podían haber

* Economista, Université de Genève; Magister en Urbanismo, Mención Sistemas de Estructura Urbana y Transporte y Doctor en Ciencias, Mención Urbanismo, FAU-UCV. Profesor Titular, Coordinador del Doctorado en Urbanismo, Coordinador del Área Socioeconómica y Profesor de Macroeconomía, Microeconomía y Economía Urbano-Regional, Instituto de Urbanismo. Coordinador de la Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico, Ministerio de Finanzas. Miembro del Directorio del Consejo Nacional de la Vivienda. Director Asociado de la Revista URBANA. Autor de publicaciones sobre política habitacional, financiamiento hipotecario, políticas macroeconómicas, finanzas públicas y descentralización fiscal.
E-mail: irenic@urbe.arq.ucv.ve

sido progresivamente enmendadas en el contexto del desarrollo legal y aplicación de la Constitución de 1999, que consagraba el federalismo, la descentralización y la disciplina fiscal. Sin embargo, la reversión de la descentralización fiscal desde 2001 puso de manifiesto la agenda centralista de la actual administración, también en dirección contraria a las tendencias internacionales que promueven la descentralización del Estado en la búsqueda de una mejor democracia y un mayor bienestar.

Palabras clave: descentralización fiscal, federalismo fiscal, desequilibrio vertical, estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal.

A re-lecture of the fiscal decentralization in Venezuela from the consolidated accounts. A vulnerable process

Abstract

This paper presents a different lecture on the fiscal decentralization from those expressed in previous studies that were based on budgetary data. Accrued fiscal income and expenditure by the Central Bank of Venezuela are used here and their consolidation by government level allows to identifying the steep and lagged feature of the fiscal decentralization with respect to the political decentralization, as well as the excessive increase of the vertical imbalance that jeopardized the advance of the whole decentralizing process. Particularly, fiscal corresponsive aspects were neglected in the institutional arrangement design, what would have given rise to incentives favouring the expansion of expenditure, threatening the fiscal sustainability and worsening the distributive conflict between government levels. Such design omissions and its unfavourable consequences could progressively be amended in the context of the legal development and implementation of the 1999 Constitution, which consecrated federalism, decentralization and fiscal discipline. Nevertheless, since 2001 the reversal of the fiscal decentralization has revealed the centralist agenda of the present administration, also in opposite direction of the international tendencies that promote the decentralization of the State in the search of a better democracy and a greater well-being.

Keywords: fiscal decentralization, fiscal federalism, vertical imbalance, macroeconomic stability, fiscal sustainability.

Una relectura de la descentralización fiscal en Venezuela desde los estados consolidados. Un proceso vulnerable

Resumen:

Este documento presenta una nueva lectura sobre la descentralización fiscal, diferente de las expresadas en estudios anteriores que se basaban en datos presupuestarios. Aquí se utilizan las estadísticas de ejecución de ingresos y gastos fiscales elaboradas por el Banco Central de Venezuela, cuya consolidación a nivel de gobierno permite identificar el carácter abrupto y tardío de la descentralización fiscal respecto a la política de descentralización, así como el excesivo agrandamiento del desequilibrio vertical que ha puesto en peligro el avance del conjunto del proceso de descentralización. En particular, se resalta la negligencia respecto a los aspectos de corresponsabilidad fiscal en el diseño de arreglos institucionales, lo que ha dado lugar a apoyos favorables a la expansión de los gastos, amenazando el equilibrio fiscal y agravando los conflictos distributivos entre los niveles de gobierno. Estas fallas de diseño, y sus desfavorables consecuencias, podrían ir progresivamente mejorándose dentro del marco del desarrollo jurídico y la implementación de la Constitución de 1999, consagrada al federalismo, la descentralización y la disciplina presupuestaria. No obstante, desde 2001, el revés de la descentralización presupuestaria ha puesto de nuevo en el orden del día el centralismo de la administración, igualmente en sentido inverso a las tendencias internacionales que favorecen la descentralización del Estado en la búsqueda de una mejor democracia y un mayor bienestar.

Palabras clave: descentralización fiscal, federalismo fiscal, desequilibrio vertical, estabilidad macro-económica, finanzas públicas.

INTRODUCCIÓN

La descentralización es relativamente reciente en América Latina, tanto en los estados federales como en los estados unitarios y con las particularidades de cada caso¹. Ese proceso ha aportado beneficios en democratización, desarrollo institucional y bienestar, pero también ha generado nuevos costos que afectan su desempeño micro y macroeconómico. La descentralización del gasto fiscal es generalmente asociada con un progreso en términos de bienestar, bajo el supuesto de que el acercamiento entre el estado y los ciudadanos mejora la eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, los deficientes resultados de la descentralización en países en desarrollo encuentran en gran parte su explicación en las restricciones institucionales que se derivan de arreglos

1 Pueden consultarse las distintas experiencias en Aghón (1997), Ter-Minassian (1997), Finot (2001) y UCLG (2007).

intergubernamentales inadecuados que crean incentivos desfavorables a la disciplina fiscal.

En Venezuela la descentralización fue concebida como respuesta a la crisis de legitimidad del sistema político, desgastado en el ejercicio de gobierno y afectado por la fuerte reducción de las exportaciones petroleras de los años ochenta y, en consecuencia, con una disminuida capacidad de respuesta a las crecientes demandas sociales. La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), creada en 1984, formuló una propuesta de descentralización como estrategia de gobernabilidad cuyos objetivos explícitos fueron: profundización de la democracia y mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública. La propuesta de descentralización fue en gran parte asumida por el Congreso Nacional y encontró expresión efectiva en 1989, mediante las reformas de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 y la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de 1988, que consagraron la elección directa de gobernadores y alcaldes, así como la aprobación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Después de una década de instrumentación de la descentralización, la Constitución de 1999 ofrecía una oportunidad para perfeccionar el arreglo institucional intergubernamental, ya que, entre otras disposiciones, definió el Estado como una entidad federal descentralizada (artículo 4) y ordenó el respectivo desarrollo legal², asimismo estableció las disposiciones y principios que deben regir una gestión fiscal disciplinada³, con lo cual proporcionaba un marco favorable a la instrumentación de políticas públicas orientadas hacia la conformación gradual de un federalismo fiscal responsable y sostenible. No obstante, ante la dirección centralista de la actual administración y la pérdida de independencia de los poderes públicos, la Asamblea Nacional ha obviado esos mandatos constitucionales difiriendo o desviando las reformas legales en cuestión.

Dados estos precedentes, es pertinente efectuar una relectura de la descentralización fiscal a la luz de la experiencia reciente y los nuevos desarrollos teóricos sobre federalismo fiscal, lo cual permite redefinir las características más resaltantes de ese proceso en Venezuela, así como aquéllas que han tendido a comprometer el avance y consolidación del mismo, aspectos éstos que deben ser tomados en cuenta en un futuro replanteamiento de la descentralización y el federalismo en Venezuela.

Como indicador de los logros de la descentralización fiscal en Venezuela, se ha destacado el significativo aumento de los recursos disponibles y del gasto realizado por

2 En las disposiciones finales ordenó la sanción de las leyes de la hacienda pública de los estados, el régimen municipal, el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial.

3 Según el artículo 311, los principios que rigen la gestión fiscal son: eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, los cuales son aplicables también a los estados y municipios.

los gobiernos estatales y municipales, sin embargo, también se han cuestionado aspectos del diseño institucional, particularmente la ausencia de mecanismos de coordinación intergubernamental, transparencia y rendición de cuenta, así como la ambigüedad en la aplicación de la subsidiaridad⁴, todo lo cual ha conspirado contra una mayor eficiencia de la gestión pública.

Dentro del conjunto de análisis de los beneficios y costos a nivel micro y macroeconómico de la descentralización fiscal, en este trabajo⁵ se presenta un examen detallado de la evolución de las finanzas públicas en los distintos niveles de gobierno, con el fin de identificar aspectos macroeconómicos que vulneraron el avance y consolidación de la descentralización fiscal y que podrían haber contribuido a la reversión del proceso en los años dos mil.

A los efectos, se presenta una síntesis del planteamiento central de la teoría del federalismo fiscal sobre la mayor eficiencia de la gestión pública descentralizada, así como de los posteriores desarrollos que enfatizan en sus riesgos y nuevos costos. Con base en estos postulados teóricos y la evolución del contexto macroeconómico durante las últimas décadas, se procede a analizar los ingresos y gastos consolidados por nivel de gobierno (general, central, regional y municipal), elaborados a partir de las estadísticas de ejecución de ingresos y gastos fiscales del Banco Central de Venezuela (BCV). El análisis presentado ofrece una lectura diferente de la descentralización fiscal respecto a la expresada en anteriores diagnósticos a partir de información presupuestaria⁶, lo cual permite mostrar aspectos vulnerables del proceso que no habían sido destacados hasta el presente.

LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL Y LOS RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La teoría tradicional del federalismo fiscal sostenía la tesis de la mayor eficiencia de la provisión descentralizada de bienes públicos, bajo el supuesto de perfecta competencia interjurisdiccional: movilidad de los ciudadanos, elasticidad de la oferta de bienes públicos, acceso a la información, número grande de jurisdicciones. El

4 De La Cruz (1998), Mascareño (2000), Barrios (2000 y 2005) y Moreno (2008).

5 Este trabajo se basa en los resultados de una investigación sobre descentralización fiscal realizada en el Instituto de Urbanismo de la FAU-UCV en los años 2005 y 2006, cuyos principales análisis fueron presentados previamente en Niculescu y Moreno (2007), particularmente los referidos al capítulo 3.

6 Las series fiscales base devengado o causado del BCV reflejan con mayor propiedad la evolución real de las cuentas fiscales que las series base presupuesto pues estas últimas hacen referencia a una situación fiscal ex ante que puede diferir de la real ejecución de esos ingresos y gastos.

argumento central de la teoría tradicional del federalismo fiscal (teorema central de Oates) estipulaba que la provisión de bienes públicos a nivel local es más eficiente que la provisión homogénea de bienes públicos en todas las jurisdicciones por el gobierno central (Oates, 1972). Dada la usual heterogeneidad de las jurisdicciones de un país, la cercanía a los ciudadanos permitiría a los gobiernos locales adecuar la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos a las preferencias de los ciudadanos y, por lo tanto, maximizar el bienestar en su respectiva jurisdicción. De este argumento se derivó la hipótesis de que los ciudadanos “votan con los pies” (Tiebout, 1956): los ciudadanos se desplazan hacia las localidades que ofrecen determinadas combinaciones de bienes públicos (y de impuestos) revelando así sus preferencias. Sobre la base de esa vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, y en ausencia de externalidades y economías de escala, la competencia interjurisdiccional conduciría a la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos, como en el caso de la competencia entre empresas en la provisión de bienes privados.

Los desarrollos teóricos posteriores sobre federalismo fiscal, a partir de las lecciones que proporciona la experiencia internacional, colocaron la atención en los peligros y nuevos costos de la descentralización, especialmente en aquellos derivados de la posible acentuación de las inequidades territoriales y la inestabilidad macroeconómica (Prud'homme, 1995 y Tanzi, 1996). En el primer caso, se sostiene que las inequidades territoriales tienden a acentuarse con la descentralización por las diferencias en las capacidades fiscales (recaudación de impuestos y provisión de bienes públicos) entre los gobiernos subnacionales (desequilibrios fiscales horizontales). Este cuestionamiento es relevante para los países genuinamente federales en los cuales se transfieren amplias competencias tributarias y administrativas a los gobiernos subnacionales y cuyos gastos son en gran parte financiados a través de la recaudación de ingresos propios, lo cual no es el caso de la descentralización fiscal venezolana que ha dependido fundamentalmente de las transferencias del gobierno central⁷.

Respecto a la inestabilidad macroeconómica, los riesgos surgirían por la presencia de una restricción presupuestaria laxa a nivel regional y local (Rodden et al., 2003), especialmente cuando predominan las transferencias de ingresos desde el gobierno central (importante desequilibrio fiscal vertical), porque la no internalización de los costos de recaudación de ingresos tiende a incentivar el gasto descentralizado y, por lo

7 Como se muestra en Niculescu (2008), la predominancia de ingresos por transferencias del gobierno central, específicamente por Situado, tendió a favorecer la equidad territorial, en la medida que su distribución entre estados fue progresiva en términos *per capita*, en beneficio de los estados más pobres, lo cual marcó el patrón territorial del gasto descentralizado. Sin embargo, también se señala que la equidad territorial debe ser perseguida a través de mecanismos creados con tal finalidad, que eviten la generación de distorsiones e ineficiencias, especialmente a través de un adecuado diseño e instrumentación del Fondo de Compensación Interterritorial previsto en la Constitución de 1999.

tanto, a afectar la estabilidad macroeconómica. Se destaca especialmente la importancia del sistema de incentivos que establece el arreglo institucional de la descentralización, si éste no está bien estructurado se favorece la *selección adversa* y el *riesgo moral* y, por lo tanto, el comportamiento oportunista de los gobiernos subnacionales, que tiende a socavar los beneficios en eficiencia microeconómica y los objetivos de estabilidad macroeconómica.

La advertencia sobre este tipo de riesgo resulta particularmente pertinente en el caso de la descentralización fiscal venezolana que ha sido fundamentalmente financiada por asignaciones legales del gobierno central, lo cual, independientemente del origen de los ingresos, ha reproducido el esquema tradicional de reparto del ingreso petrolero entre niveles de gobierno. En ese sentido, es necesaria la referencia a los rasgos característicos del comportamiento rentista que Venezuela ha compartido con la mayoría de las economías petroleras (Bjerkholt y Niculescu, 2004), particularmente la volatilidad de los ingresos fiscales y pro-cíclicidad del gasto público, así como la predominancia de la *búsqueda de renta*. Esas características implican estrechas interrelaciones entre el comportamiento de las finanzas públicas y el desempeño macroeconómico que debían haber sido contempladas en el diseño del arreglo fiscal de la descentralización.

INESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y DECRECIMIENTO

Después de décadas de crecimiento estable y sostenido y mejora de los indicadores sociales, desde los años ochenta la evolución característica de la economía venezolana ha sido de gran inestabilidad macroeconómica y decrecimiento del PIB *per capita*⁸ (gráfico 1), lo cual ha generado una persistente tendencia al deterioro del bienestar. El origen de ese proceso de decrecimiento puede ser atribuido a los excesos cometidos durante el *boom* petrolero de los años setenta y el posterior colapso de las exportaciones petroleras en los ochenta, pero la duración y resultados adversos han obedecido a la ausencia de una respuesta adecuada de las políticas públicas.

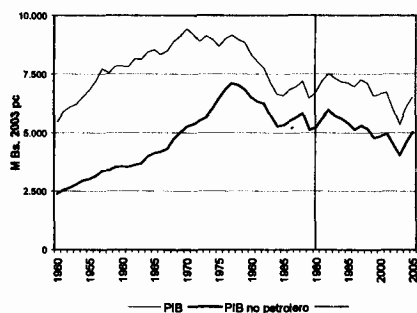
Durante las últimas décadas se han instrumentado diferentes programas y mezclas de políticas macroeconómicas, pero en la generalidad de los casos han prevalecido la indisciplina y pro-ciclicidad de las finanzas públicas. La gran volatilidad fiscal, asociada al ciclo petrolero y manifiesta en la sucesión de expansiones de gasto público no sostenibles y de ajustes fiscales recesivos⁹, ha producido gran inestabilidad

8 Las series macroeconómicas del periodo 1950-2005 del BCV con distintos años base fueron empalmadas con las series reales base 1984 a través de tasas de variación. La transformación de esas series a precios de 2003 fue realizada con fines ilustrativos a través de un cambio de año base del deflactor implícito del PIB.

9 En la siguiente sección se muestra la gran volatilidad que presentaron los ingresos y gastos fiscales durante el periodo 1973-2004 (gráficos 3 y 4)

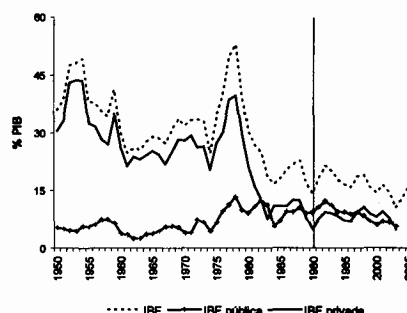
macroeconómica, con efectos adversos en la inversión, la generación de empleo formal y el crecimiento de largo plazo¹⁰.

Gráfico 1
PIB y PIB no petrolero real per capita.
Periodo 1950-2005 (M Bs. 2003 pc)



Fuente: BCV y cálculos propios

Gráfico 2
Inversión bruta fija total, pública y privada.
Periodo 1950-2005 (% PIB)



Fuente: BCV y cálculos propios

Especialmente, hay que destacar el rol determinante que ha desempeñado la volatilidad fiscal en la reducción de la inversión bruta fija (IBF), especialmente de la inversión privada (gráfico 2), y por lo tanto, en ese proceso de decrecimiento. Por una parte, se ha producido un efecto de desplazamiento de la inversión privada, diferente a los tradicionales efectos de desplazamiento real y financiero, a través de la acentuación de los desequilibrios monetarios, las devaluaciones, la alta y volátil inflación y las fluctuaciones del tipo de cambio real (Niculescu, 2001). La incertidumbre producida por la indisciplina fiscal y la consecuente inestabilidad macroeconómica ha afectado las decisiones de inversión y favorecido el traslado de gran parte del ahorro interno hacia activos externos. Después de ser el principal componente de la IBF durante décadas y alcanzar 38,6% del PIB en 1977, desde los años ochenta la inversión privada se contrajo drásticamente a niveles cercanos a 10% del PIB¹¹.

Por su parte, la inversión pública, como principal variable de ajuste en los periodos recesivos, también presentó un comportamiento irregular y declinó en los años no-

¹⁰ La tasa promedio anual de crecimiento del PIB no petrolero *per capita* fue +1,9% entre 1950 y 1977 y luego esa tasa promedio se hizo negativa, -1,3% entre 1977 y 2005.

¹¹ Según las series macroeconómicas base 1984 del BCV aquí utilizadas, en 2003 la inversión privada fue sólo 4,8% del PIB, desde entonces el BCV publica las cifras de la IBF sin diferenciar en sector público y sector privado. Las series macroeconómicas de año base 1997 muestran un significativo aumento de los niveles de inversión en términos de PIB respecto a las series base 1984, pues se han introducido cambios metodológicos al considerar como formación bruta de capital fijo parte del consumo de bienes durables.

venta. Destaca especialmente la contracción de la inversión en infraestructura desde los setenta, como se muestra más adelante (gráficos 19 y 20), con lo cual se redujo su contribución al crecimiento económico a través de las externalidades positivas que genera en las actividades productivas.

Si bien la tasa de inversión privada aumentó entre 1990 y 2001 y el PIB *per capita* desaceleró su tasa promedio de decrecimiento en los noventa respecto a los ochenta (cuadro 1), otros indicadores económicos continuaron presentando una trayectoria desfavorable: aumentaron las tasas de desocupación y de informalidad así como la inflación promedio.

Cuadro 1
Venezuela. Indicadores socioeconómicos. Años 1981, 1990 y 2001

Indicador	Fuente	Años censales		
		1981	1990	2001
Tasa de crecimiento real de PIB <i>per capita</i> (%) *	BCV-CP	1,67	-2,06	-0,49
Tasa de crecimiento real de PIB no petrolero <i>per capita</i> (%) *	BCV-CP	-1,37	-1,94	0,00
PIB real <i>per capita</i> (millones Bs. 2003)	BCV-CP	8,02	6,72	6,71
PIB no petrolero real <i>per capita</i> (millones Bs. 2003)	BCV-CP	6,33	5,25	4,97
Tasa de inversión total (% PIB)	BCV-CP	26,80	14,10	16,40
Tasa de inversión privada (% PIB)	BCV-CP	15,90	4,90	9,40
Tasa de inflación promedio según IPC (%) *	BCV-CP	9,65	21,75	39,84
Tasa de desocupación (%)	INE	6,07	9,93	12,80
Tasa de informalidad (%)	INE	37,59	42,18	49,93
Índice de desarrollo humano	INE	0,70	0,82	0,78
Ingreso real o de paridad de poder adquisitivo <i>per capita</i> (miles \$ PPA)	INE	5,36	5,19	3,73
Matrícula escolar en educación media, diversificada y profesional (%) **	INE	n.d.	24,24	25,72
Esperanza de vida (años)	INE	69,74	71,20	73,53
Distribución del ingreso (coeficiente de Gini)	INE	0,53	0,35	0,41
Hogares en situación de pobreza (%) ***	INE	32,90	38,50	39,10
Hogares en situación de pobreza extrema (%) ***	INE	12,10	16,30	14,20

* Tasa promedio anual de crecimiento intercensal, respecto al año del censo anterior

** La matrícula de 1990 corresponde al período escolar 1990-1991 y las de 2001 al período 1999-2000

*** Las cifras de pobreza de 2001 fueron actualizadas con las presentadas en el portal web del INE en 2007.

Fuente: BCV, Atlas de Desarrollo Humano del INE y cálculos propios (CP)

En cuanto a los indicadores de bienestar, el índice de desarrollo humano (IDH)¹² se incrementó entre 1981 y 1990 (cuadro 1), por la mejora de los indicadores de educación y salud, sin embargo, entre 1990 y 2001 ese índice disminuyó por la importante reducción del ingreso personal *per capita*, pues los indicadores de educación y salud siguieron mejorando: ascendieron la matrícula escolar y la esperanza de vida. La acumulación de efectos económicos adversos, especialmente mayores tasas de inflación y desocupación, se tradujo en una regresión de la distribución del ingreso e incremento de la pobreza en los noventa, aunque disminuyó el porcentaje de hogares en pobreza extrema.

12 El IDH es estimado a partir de componentes de ingreso, logro educativo (matrícula escolar) y esperanza de vida.

Si bien en los años noventa se instrumentaron programas de ajuste con reformas estructurales que intentaban reducir la dependencia de la economía y las finanzas públicas de los ingresos petroleros, los resultados no fueron satisfactorios y no pudo revertirse el proceso de decrecimiento y empobrecimiento iniciado en los ochenta. Los efectos estanflacionarios y sociales adversos de las políticas de ajuste generaron además gran descontento y oposición a los programas y, por lo tanto, comprometieron el avance y consolidación de las reformas, en particular de la descentralización del Estado.

Desde inicios de los años dos mil se produjo un recrudescimiento del comportamiento rentista en las políticas públicas. En el contexto del nuevo *boom* petrolero, de mayor duración al de los setenta, se han presentado en forma acentuada los rasgos inconvenientes de las fuertes expansiones de demanda de origen fiscal. Si bien los elevados ingresos petroleros y el alto crecimiento -en un contexto de controles de cambio, precios y tasas de interés- permitieron encubrir transitoriamente los efectos macroeconómicos adversos, éstos comienzan a manifestarse en 2007, especialmente a través del desabastecimiento de productos básicos, la aceleración de la inflación y el deterioro del sector externo, a pesar de los extraordinariamente altos precios de exportación petrolera.

VOLATILIDAD FISCAL Y EXCESO DE GASTO

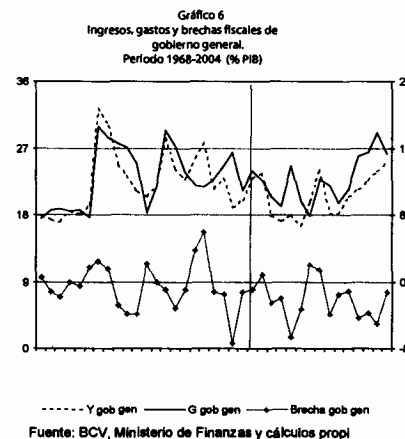
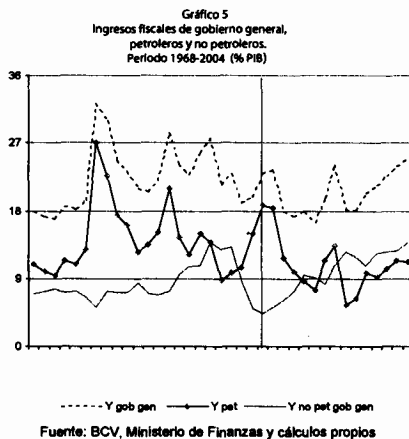
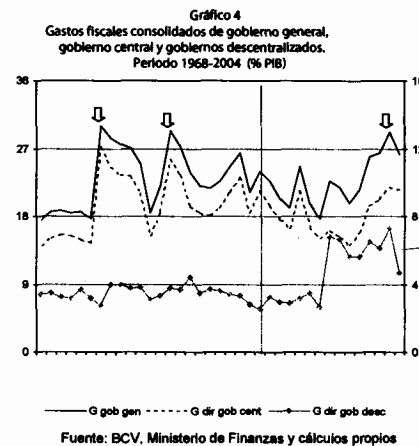
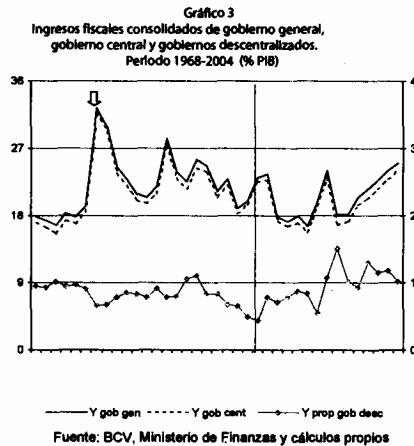
Como rasgo característico de las finanzas públicas en Venezuela durante las últimas décadas resalta su gran volatilidad, manifiesta en la trayectoria que presentan los ingresos y gastos fiscales consolidados¹³ del gobierno general desde 1974 (gráfico 3 y 4), lo

13 Los ingresos y gastos del gobierno general fueron obtenidos a través de un proceso de consolidación de las cuentas fiscales base devengado o causado por nivel de gobierno del BCV para el periodo 1968-2004 y, por lo tanto, están referidos a la ejecución de ingresos propios y gastos directos de los gobiernos central, estatal y municipal. En este caso, los gastos directos excluyen las transferencias intergubernamentales pero contemplan las transferencias al sector privado y al resto del sector público (a empresas del Estado, entes administrativos y la seguridad social). En la figura del anexo se muestra cómo se consolidan los ingresos y gastos fiscales del gobierno general por grandes conceptos.

Las fuentes de información de las cuentas fiscales base devengado o causado por nivel de gobierno son:

- Gobierno central: Informe Económico del BCV (1968-1982), Anuario de Cuentas Nacionales del BCV (1983-1989), Departamento de Programación Financiera del BCV (1990-1997) y Dirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Ministerio de Finanzas (1998-2005).
- Gobiernos regional y municipal: Informe Económico del BCV (1968-1982), Anuario de Cuentas Nacionales del BCV (1983-1996) y Departamento de Cuentas Nacionales del BCV (1997-2004)

cual ha obedecido básicamente al comportamiento de los ingresos fiscales petroleros (gráfico 5), recaudados por el gobierno central; aunque esa relación se alteró a final del periodo por el coincidente incremento de los ingresos petroleros y no petroleros¹⁴.



¹⁴ Desde el año 2000 tanto los ingresos petroleros como los no petroleros en términos de PIB muestran una tendencia creciente sostenida, lo cual difiere del comportamiento observado en los periodos previos de *boom* petrolero cuando se reducían los ingresos no petroleros. Esto ha obedecido principalmente al incremento de la fiscalización del SENIAT, lo cual ha permitido contrarrestar el habitual desincentivo a la tributación no petrolera.

Al examinar la evolución de los ingresos fiscales del gobierno general durante las últimas décadas, resalta el extraordinario incremento en 1974 (gráfico 3), de 19,3% del PIB en 1973 a 32,4%, por la casi triplicación de los precios de exportación petrolera. Desde entonces, los ingresos fiscales mostraron un comportamiento altamente volátil y una tendencia de largo plazo declinante, con una reversión a partir del año 2000, cuando la tendencia se torna creciente en forma sostenida¹⁵.

Como puede apreciarse, la trayectoria de los ingresos del gobierno general ha estado marcada por la de los ingresos del gobierno central, pues los ingresos propios de los gobiernos descentralizados han sido particularmente bajos y se mantuvieron, en general, inferiores a 1% del PIB hasta 1996. Al inicio del proceso de descentralización la recaudación de los gobiernos descentralizados presentó el nivel más bajo (0,44% del PIB) y, si bien los ingresos propios aumentaron en los años siguientes, sólo a partir de 1997 éstos igualaron o ligeramente superaron 1% del PIB, un nivel similar al promedio obtenido entre 1968 y 1973, previo al *boom* petrolero de los setenta.

Por el lado del gasto consolidado del gobierno general (gráfico 4), también se observa un salto en 1974 y, desde entonces, una gran volatilidad y tendencia decreciente de largo plazo hasta 1999, aunque menos pronunciada que la de los ingresos. Adicionalmente, el gasto consolidado del gobierno general no sólo mostró un nivel máximo en 1974, como es el caso de los ingresos, sino que alcanzó elevados niveles en tres oportunidades: 29,9% del PIB en 1974, 29,3% en 1981 y 29,1% en 2003, todos asociados a años de altos precios de exportación petrolera.

Es importante destacar la menor pendiente de la trayectoria decreciente del gasto respecto a la de los ingresos fiscales del gobierno general, lo cual se ha traducido en una persistente brecha negativa¹⁶ desde el año 1986 (gráfico 6), con excepción de 1996 y 1997, mientras que en los años previos se producía cierta alternancia entre periodos con brechas positivas y negativas. Además de la volatilidad de las finanzas públicas anteriormente señalada, sobresale entonces un exceso de gasto fiscal continuado por dos décadas, que evidencia un rezago en el ajuste del gasto respecto a la tendencia descendente de los ingresos fiscales, afectados por la reducción de las exportaciones petroleras en los años ochenta, con efectos adversos en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En los años dos mil, cuando la evolución de los ingresos fiscales del gobierno general se tornó creciente en forma sostenida, la fuerte expansión del gasto superó el

15 Aún cuando no se dispone todavía de las cuentas fiscales del gobierno general de los años 2005 y 2006, por el tiempo requerido para la recopilación y procesamiento de la información proveniente de las gobernaciones y alcaldías, puede afirmarse que esa tendencia creciente se mantiene, en virtud del importante aumento de los ingresos fiscales, petroleros y no petroleros, del gobierno central durante esos años.

16 Como puede observarse en la figura anexa, la brecha fiscal del gobierno general coincide con el déficit financiero del gobierno central por cuanto los gobiernos subnacionales tienen fuertes restricciones al endeudamiento.

aumento de los ingresos, generando de nuevo una importante brecha fiscal negativa del gobierno general, entre -4 a -5% del PIB en los años 2001, 2002 y 2003.

Si bien en los años dos mil el gasto fiscal del gobierno general alcanzó niveles similares a los observados en los anteriores años de *boom* petrolero en las décadas del setenta y ochenta, en los casos anteriores los ingresos y gastos fiscales se habían incrementado abruptamente en 1974 y 1981 para luego disminuir en los años siguientes, mientras que en los años dos mil el crecimiento ha sido más lento pero sostenido.

Como puede observarse, la expansión del gasto del gobierno general en los años dos mil, de 19,7% del PIB en 1999 a 29,1% del PIB en 2003, se debió al fuerte incremento del gasto del gobierno central pues el gasto de los gobiernos descentralizados se mantuvo alrededor de 6% del PIB. Por su parte, el descenso del gasto del gobierno general en términos de PIB en 2004 obedeció fundamentalmente a la importante reducción del gasto descentralizado¹⁷, en un contexto de extraordinario crecimiento del PIB real ese año de +18,3%, después de haber decrecido -8,9% en 2002 y -7,8% en 2003.

Por otra parte, resalta la relativa estabilidad del gasto de los gobiernos descentralizados hasta 1996, entre 3% y 4% del PIB (gráfico 4), en contraste con la gran volatilidad del gasto del gobierno central que varía entre 14 y 27% del PIB¹⁸. Después de 1997 se observa un nuevo nivel de relativa estabilidad del gasto descentralizado alrededor de 6% del PIB.

Puede concluirse que la volatilidad de las finanzas públicas durante las últimas décadas ha sido generada por el comportamiento pro-cíclico del gasto del gobierno central, a lo cual ha contribuido la ausencia de un adecuado fondo de estabilización que regulara la disposición de los ingresos petroleros. De hecho, hasta el presente no se ha instrumentado en Venezuela una política de estabilización macroeconómica efectiva

17 En 2004 el gasto del gobierno general en términos reales crece 6,8% respecto a 2003 y el del gobierno central 17,2%, mientras que el de los gobiernos descentralizados se reduce -24,1%.

18 En el periodo 1968-1996 el coeficiente de variación (desviación estándar/promedio de la serie) del gasto de los gobiernos descentralizados es 0,13 mientras que el del gasto del gobierno central es 1,10.

y permanente, aún cuando ha habido distintas iniciativas de creación de fondos¹⁹ y de coordinación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria²⁰.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ABRUPTA Y REZAGADA

A pesar de las previsiones de aumento de asignaciones legales y otras transferencias a los gobiernos regionales y municipales²¹, el comportamiento del gasto descentralizado en términos de PIB no se modificó substancialmente entre 1990 y 1996 respecto a su trayectoria previa (gráfico 4). Si bien el proceso de descentralización política se inició en 1989, puede afirmarse que la descentralización fiscal sólo comenzó efectivamente a partir de 1997, cuando se observa un abrupto cambio en la ejecución del gasto descentralizado que puede ser calificado de cambio estructural. En efecto, ese año los gobiernos regionales y municipales beneficiaron de un importante incremento nominal del Situado y de las asignaciones del FIDES²², aunque también contribuye-

19 Una primera propuesta de Fondo Petrolero Anti-Cíclico se presentó en 1948, el cual fue formalizado en la reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela de 1960 y derogado en 1974 sin haber entrado en operación. En 1990 se presentó otra propuesta de fondo de estabilización, pero fue sólo en 1998 que se aprobó la Ley del Fondo para la Inversión de la Estabilización Macroeconómica (FIEM), la cual fue luego reformada en 1999 con nuevas reglas de aporte y retiro. El FIEM llegó a acumular 7.000 millones de dólares en 2001, pero sucesivas reformas desde entonces permitieron el retiro de la mayor parte de los recursos acumulados y han ido difiriendo la obligación de nuevos aportes.

20 En particular, la Constitución de 1999 estableció el marco institucional de la coordinación macroeconómica entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela y ordenó la instrumentación del Acuerdo Anual de Políticas (AAP), cuyas disposiciones fueron desarrolladas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público de 2000 y la Ley del Banco Central de Venezuela de 2001. Aún cuando cada año se presenta un APP ante la Asamblea Nacional éste se ha convertido en un simple requisito formal.

21 Se crearon distintas disposiciones legales para aumentar la asignación de ingresos recaudados por el gobierno central: aumento gradual del Situado Constitucional en la ley de descentralización de 1989, promulgación de las leyes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en 1993 y de Asignaciones Económicas Especiales (AEE) en 1996. También se previeron la asignación de recursos por transferencia de la prestación de servicios y el aumento de los ingresos propios de los gobiernos descentralizados por transferencia de competencias concurrentes, mediante la realización de Convenios de Descentralización.

22 El Situado Constitucional se eleva de Bs. 857,0 millardos en 1996 a Bs. 1.776,5 millardos en 1997, básicamente por el efecto de la devaluación de 1996 (137,3% de devaluación promedio del tipo de cambio) en el incremento nominal de los ingresos petroleros del gobierno central en 1997. Por su parte, las asignaciones del FIDES también sufren un importante ajuste nominal respecto a 1996 por el efecto de la alta inflación de 1996 (99,9% de inflación promedio y 103,2% de inflación puntual) en la recaudación del IVA. Luego, la reducción significativa

ron, en menor proporción, la instrumentación efectiva de las AEE y el aumento de los ingresos propios descentralizados, resultando un incremento real de los ingresos totales descentralizados de 70,8% y de 2,6 puntos del PIB, de los cuales 2% del PIB por incremento de las transferencias del gobierno central y 0,6% del PIB por mayor recaudación de ingresos propios (cuadro 2).

Cuadro 2
Incremento real de ingresos y gastos fiscales de gobierno general, gobierno central y gobiernos descentralizados . Años 1996-1997 (% y % PIB)

	Incremento real % 1996-1997	% PIB		Incremento % PIB 1996-1997
		1996	1997	
Ingresos fiscales de gobierno general	29,7	19,8	24,1	4,3
Ingresos fiscales de gobierno central	27,4	19,2	23,0	3,8
Ingresos fiscales propios de gobiernos descentralizados	112,2	0,5	1,1	0,5
Transferencias de GC a gobiernos descentralizados	64,7	3,7	5,7	2,0
Ingresos fiscales totales de los gobiernos descentralizados	70,8	4,2	6,8	2,6
Gastos fiscales de gobierno general	36,4	17,8	22,8	5,0
Gastos fiscales de gobierno central	12,8	15,1 #	16,0	0,9
Gastos fiscales directos de gobiernos descentralizados	169,5	2,7 #	6,8	4,1

Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

Paradójicamente, dada la reconocida vocación centralista del gobierno del presidente Caldera, en 1997 aumentaron los recursos efectivamente disponibles de los gobiernos descentralizados en más de la mitad del incremento de los ingresos fiscales del gobierno general. Aún en ausencia de una manifiesta estrategia descentralizadora, los gobiernos subnacionales expandieron significativamente sus ingresos totales en 1997, lo cual implicó, por lo demás, que ellos fueran los beneficiarios del incremento de los ingresos petroleros ese año, pues el ajuste fiscal propuesto en el programa Agenda Venezuela sólo fue asumido por el gobierno central.

De hecho, el incremento del gasto directo de los gobiernos descentralizados fue mayor que el de los ingresos, ya que pasó de 2,7% del PIB en 1996 a 6,8% del PIB en 1997 (cuadro 2) y se mantuvo alrededor de 6% del PIB en los años siguientes (gráfico 4). Su participación en el gasto del gobierno general se elevó de 15,0% en 1996 a 29,7% en 1997, 30,3% en 1998 y 28,6% en 1999.

Ese abrupto incremento del nivel de participación del gasto fiscal descentralizado, de 15% a alrededor de 30% entre 1996 y 1997, no sólo representa un hito histórico en Venezuela sino que constituye un caso de importante descentralización fiscal a nivel

de la inflación en 1997 (37,6% de inflación promedio y 50,0% de inflación puntual) hace que el ajuste nominal de los ingresos fiscales se traduzca ese año en un importante aumento real.

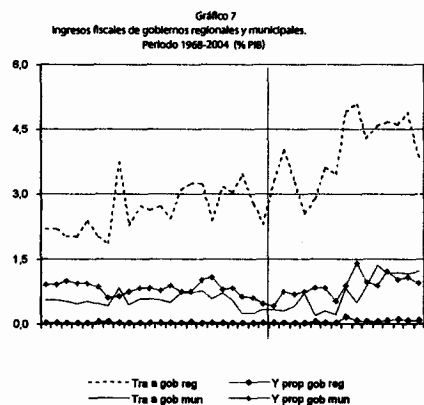
internacional. Su carácter excepcional obedece a que el cambio ocurre de un año a otro pues la proporción de gasto descentralizado es aún baja en comparación con otros países federales de América Latina como Argentina y Brasil, y se asemeja a la de México o de un país unitario como Colombia²³. Esa relativamente baja descentralización del gasto ha obedecido en gran parte a la elevada disponibilidad de ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera y percibidos por el gobierno central, lo cual le ha otorgado a éste un extraordinario poder de negociación en las relaciones intergubernamentales.

Si bien no están presentes en las cuentas fiscales consolidadas por nivel de gobierno, es importante conocer la evolución de las transferencias intergubernamentales y cuál ha sido su contribución al financiamiento de los gastos de los gobiernos estatales y municipales. Las transferencias (o aportes) del gobierno central han sido siempre la casi exclusiva fuente de financiamiento del gasto de los gobiernos regionales²⁴ (gráfico 7), pues hasta el presente no se ha asignado a los estados competencias tributarias de significación²⁵. Inclusive después del aumento de la recaudación de ingresos propios de los gobiernos regionales a partir de 1997, el promedio de esos ingresos sólo se elevó de 0,02 % del PIB en el periodo 1990-1996 a 0,09% del PIB en el periodo 1997-2004, mientras que el promedio de los ingresos por transferencias brutas del gobierno central aumentaron de 3,3% del PIB a 4,6% del PIB entre los respectivos periodos.

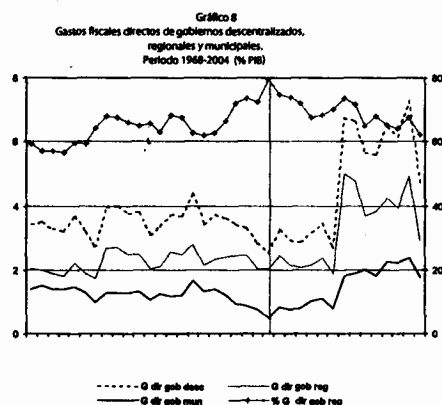
23 La participación promedio del gasto descentralizado en el gasto del gobierno general durante el periodo 2000-2005 fue 42,2% en Brasil, 40,9 de Argentina, 31,9% de México y 29,8 en Colombia (UCLG, 2007)

24 En el gráficos 7 las transferencias a los gobiernos regionales y municipales están expresadas en términos brutos, como aparecen en las respectivas cuentas fiscales, sin haber deducido las transferencias de los gobiernos regionales a los gobiernos municipales por concepto de Situado Municipal.

25 La ley orgánica de descentralización de 1989 establecía las competencias administrativas de los estados que son fuente de ingresos propios no tributarios: administración de puertos y aeropuertos, vialidad interurbana, salinas, minerales no metálicos, papel sellado e impuestos al consumo. La Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, que debía establecer las competencias de ingresos de los gobiernos estatales por mandato de la Constitución de 1999, fue aprobada por la Asamblea Nacional en 2004 pero su promulgación fue suspendida a raíz de las objeciones del presidente Chávez. En el respectivo proyecto de ley se establecía, en particular, la competencia en la recaudación de un impuesto a las ventas a nivel regional.



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios



* % G dir gob reg en G dir gob desc

Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

A diferencia de los estados, los ingresos propios de los municipios²⁶ fueron la principal fuente de ingresos hasta 1998 y, aunque disminuyeron en los años siguientes, su participación permaneció alta, reflejando una mayor autonomía de la recaudación fiscal municipal que le proporcionó su base tributaria, principalmente a través del impuesto sobre patentes de industria y comercio²⁷. Desde 1997 los ingresos por transferencias mostraron una tendencia creciente que superó la de los ingresos propios, resultando una disminución de la contribución relativa de estos últimos en los ingresos totales de los gobiernos municipales de 66,1% en el periodo 1990-1996 a 50,8% en el periodo 1997-2004.

Por el lado del gasto, a nivel nacional los gobiernos regionales gastaron en promedio el doble de los gobiernos municipales (gráfico 8), aunque la participación de los estados en el gasto descentralizado tendió a bajar desde 1990, especialmente después de 1997. Si bien los gobiernos estatales y municipales elevaron significativamente sus gastos, en el caso de los municipales el incremento fue prácticamente sostenido desde 1997 hasta 2003, mientras que el gasto directo de los gobiernos regionales mostró

26 La ley orgánica del régimen municipal de 1986, reformada en 1989, establece la competencia tributaria de los municipios en materia de impuestos a la propiedad inmobiliaria, patente de industria y comercio, vehículos, propaganda, espectáculos públicos y apuestas, así como tasas por servicios públicos, sanciones y multas y productos de ejidos. Estas fuentes de ingreso fueron explícitamente incorporadas en la Constitución de 1999.

27 No obstante, la recaudación de ingresos propios de los gobiernos municipales ha presentado una gran dispersión territorial y sólo fue significativa en los grandes municipios con una importante actividad económica urbana (Niculescu y Moreno, 2007). La base del impuesto sobre patentes está referida a las ventas de los establecimientos industriales y comerciales.

una trayectoria más irregular durante ese periodo y se redujo drásticamente en 2004. Ese comportamiento diferenciado obedeció fundamentalmente a los cambios en la distribución de las transferencias del gobierno central en esos años por la creación de las nuevas asignaciones legales por FIDES y AEE, las cuales tendieron a favorecer a los municipios.

EXCESIVA AMPLIACIÓN DEL DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL

Con base en los años de inicio de la descentralización y del cambio estructural de las finanzas públicas descentralizadas, identificado en la sección anterior, pueden subdividirse las últimas décadas en tres periodos: 1968-1989, 1990-1996 y 1997-2004, lo cual permite reforzar las conclusiones sobre las características de la descentralización fiscal así como identificar sus efectos en la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Como puede apreciarse en el cuadro 3, las cuentas fiscales de los gobiernos descentralizados no variaron substancialmente en términos de PIB entre los periodos 1968-1989 y 1990-1996²⁸, mientras que en el periodo 1997-2004 se produjo un substancial cambio en los promedios de ingresos, gastos y brechas fiscales descentralizados que reflejaron la presencia del referido cambio estructural. Efectivamente, en este último periodo el promedio de los ingresos propios de los gobiernos descentralizados aumentó de 0,7% a 1,1% del PIB, el de los gastos de 3,0% a 6,2% del PIB y el de la brecha fiscal de -2,3% a -5,0% del PIB. La desmejora de la posición fiscal de los gobiernos descentralizados entre los periodos 1990-1996 y 1997-2004 se refleja también en la disminución de la contribución de los ingresos propios al financiamiento del gasto fiscal descentralizado, o nivel de autonomía del gasto fiscal descentralizado, de 23,8% a 18,6%.

Cuadro 3
Promedio de ingresos, gastos y brechas fiscales por nivel de gobierno.
Periodos 1968-1989, 1990-1996 y 1997-2004 (% PIB)

Periodo	1968-1989				1990-1996				1997-2004			
	Ingresos Y	Gastos G	Brecha	Y/G %	Ingresos Y	Gastos G	Brecha	Y/G %	Ingresos Y	Gastos G	Brecha	Y/G %
Gobierno general	22,2	23,1	-0,8	96,3	19,4	21,2	-1,8	91,6	21,8	24,2	-2,5	89,8
Gobierno central	21,4	19,6	1,8	109,2	18,7	18,2	0,5	102,7	20,6	18,1	2,6	114,2
Gobiernos descentralizados	0,8	3,5	-2,7	24,0	0,7	3,0	-2,3	23,8	1,1	6,2	-5,0	18,6
Gobiernos regionales	0,0	2,3	-2,2	1,2	0,0	2,2	-2,1	1,1	0,1	4,2	-4,1	2,2
Gobiernos municipales	0,8	1,2	-0,4	65,2	0,7	0,8	-0,1	82,5	1,1	2,0	-1,0	52,6

Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

²⁸ Entre los periodos 1968-1989 y 1990-1996 los ingresos propios promedio de los gobiernos descentralizados se reducen levemente de 0,8 a 0,7% del PIB, los gastos promedio de 3,5% a 3,0% del PIB y la brecha fiscal promedio de -2,7% a -2,3% del PIB (cuadro 3). Sólo en el caso de los municipios se observa una importante reducción de los gastos en términos relativos de 1,2% a 0,8% del PIB, disminuyendo consecuentemente la respectiva brecha fiscal.

En el caso de los ingresos y gastos del gobierno central, la evolución fue bien diferente (cuadro 3). Entre los periodos 1968-1989 y 1990-1996 se observa un importante cambio en las cuentas fiscales del gobierno central en términos de PIB: una fuerte contracción de los ingresos²⁹, un leve descenso del gasto y, por lo tanto, una importante reducción de la brecha fiscal positiva. En el periodo 1997-2004, el promedio de los ingresos del gobierno central se recuperó respecto al del periodo 1990-1996 y el promedio de los gastos se mantuvo similar en términos de PIB, generando una mayor brecha fiscal positiva. Sin embargo, esta brecha positiva sólo permitió cubrir parcialmente la elevada brecha fiscal negativa que acusaron los gobiernos descentralizados durante el periodo, por lo cual la diferencia resultó cubierta mediante el aumento del endeudamiento del gobierno central.

A partir de los análisis de las cuentas consolidadas por nivel de gobierno se desprende una lectura diferente y más compleja de la descentralización fiscal respecto a la expresada en anteriores diagnósticos que, en forma general, atribuyen al incremento de los recursos disponibles y del gasto de los gobiernos descentralizados un signo de avance del proceso en los años noventa.

Según los análisis aquí efectuados, la descentralización fiscal en Venezuela no sólo se inició efectivamente en 1997, en forma abrupta y rezagada respecto a la descentralización política, sino que a partir de ese año se generó una significativa ampliación del desequilibrio vertical de las finanzas públicas y una persistente brecha fiscal negativa del gobierno general³⁰ que fue principalmente cubierta con endeudamiento del gobierno central. Ante la ausencia de mecanismos institucionales que favorecieran la sostenibilidad de las finanzas públicas central y descentralizadas³¹, el descuido de

29 Evidentemente, el promedio de ingresos fiscales del gobierno central del periodo 1968-1989 está afectado por los elevados ingresos petroleros de los años setenta. Desde entonces estos ingresos muestran una tendencia decreciente en términos de PIB hasta mediados de los noventa.

30 El promedio de la brecha fiscal del gobierno general fue -0,8% del PIB en el periodo 1968-1989, -1,8% del PIB en el periodo 1990-1996 y -2,5% del PIB en el periodo 1998-2004; y el promedio de la brecha fiscal de los gobiernos descentralizados fue -2,7% del PIB en el periodo 1968-1989, -2,3% del PIB en el periodo 1990-1996 y -5,0% del PIB en el periodo 1998-2004.

31 En la estimación de la sostenibilidad fiscal es necesario considerar además de la Deuda Pública oficial las deudas implícitas y contingentes de la administración pública, principalmente asumidas por el gobierno central. Por una parte, están los compromisos pendientes por prestaciones sociales y otros pasivos laborales con los funcionarios públicos; por la otra, se encuentra la deuda contingente del régimen vigente de pensiones de la seguridad social y los regímenes especiales de pensiones y jubilaciones del sector público, basados en esquemas de reparto y que, en su gran mayoría, no disponen de los fondos. A éstos habrá que agregar los nuevos compromisos que se adquieran con las reformas pendientes en materia laboral y de seguridad social.

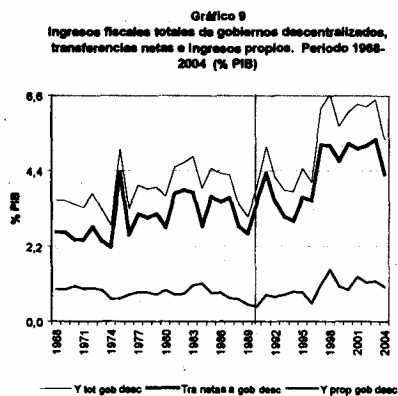
los aspectos de corresponsabilidad fiscal en el diseño del arreglo intergubernamental, la escasa generación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales, el excesivo aumento del gasto descentralizado en relación con las competencias administrativas asumidas y su extrema dependencia de las transferencias de ingresos del gobierno central vulneraron el proceso de descentralización.

Esa situación resultaba difícilmente tolerable para una administración con vocación centralista como la del presidente Chávez, la cual ha recurrido a diversos mecanismos, algunos irregulares o ilícitos, para revertir la descentralización fiscal, aunque no precisamente han prevalecido razones de estabilización macroeconómica o sostenibilidad fiscal.

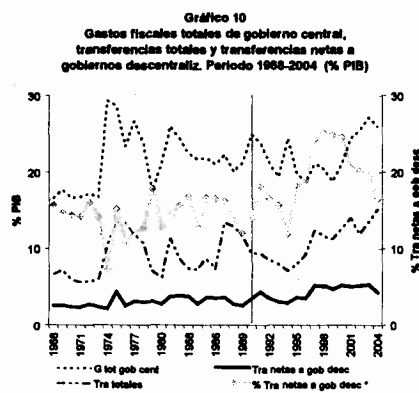
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE CORTA DURACIÓN

El cambio estructural observado en la evolución del gasto descentralizado a partir de 1997, fue efectivamente inducido por el incremento de las transferencias del gobierno central, como puede observarse en las trayectorias de los distintos tipos de ingresos de los gobiernos descentralizados³² (gráficos 9). Desde 1997 las transferencias a los gobiernos descentralizados se mantuvieron alrededor de 5% del PIB y los gastos descentralizados alrededor de 6% del PIB, 2 puntos por encima de los respectivos promedios anteriores desde 1968. Como puede observarse, no sólo se produjo un aumento en los niveles promedios de ingresos y gastos fiscales de los gobiernos descentralizados desde 1997 sino que éstos presentaron una relativa estabilidad en términos de PIB durante el periodo 1997-2003.

32 Los ingresos totales de los gobiernos descentralizados están expresados en términos netos en el gráfico 9, ya que las transferencias de los gobiernos regionales a los gobiernos municipales (Situado Municipal) han sido deducidas de las transferencias del gobierno central a los gobiernos regionales y han sido agregadas a las transferencias directas del gobierno central a los gobiernos municipales.



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

Desde la perspectiva de las finanzas públicas del gobierno central, también se produjo un cambio substancial a partir de 1997 al elevarse la participación de las transferencias a los gobiernos descentralizados por encima de 20% del gasto total del gobierno central y mantenerse entre 24% y 25% en los años siguientes, sin embargo, ese cambio fue de corta duración (gráfico 10). Hay que resaltar el contraste entre la evolución muy irregular de la participación de las transferencias a los gobiernos subnacionales en el periodo previo a la descentralización fiscal y la que luego presenta en forma de horquilla hasta 2004. Pueden entonces identificarse dos sub-periodos en la última década, según la evolución de esa participación: uno de descentralización fiscal entre 1997 y 2000 y otro de centralización fiscal a partir de 2001.

Esa reversión de la descentralización fiscal obedeció al extraordinario incremento del gasto total del gobierno central entre 1999 y 2003, de 19% a 27% del PIB, es decir, un incremento de 8% del PIB, mientras que las transferencias totales³³ sólo aumentaron de 11% del PIB a 13% del PIB, y las transferencias a los gobiernos descentralizados se mantuvieron alrededor de 5% del PIB.

En consecuencia, el gobierno central ha sido el gran beneficiario de la bonanza petrolera de los años dos mil, situación ésta contraria a la observada en 1997 cuando

33 Las transferencias totales del gobierno central comprenden, además de las transferencias a los gobiernos descentralizados o entidades subnacionales, las transferencias al resto del sector público (entes administrativos, empresas del Estado y seguridad social) y al sector privado.

fueron los gobiernos subnacionales quienes finalmente capturaron la mayor parte del ingreso extraordinario. Conforme a la vocación centralista y presidencialista del gobierno de Hugo Chávez, en los años dos mil se ha extremado el recurso a prácticas irregulares como la demora y discriminación en la entrega de los recursos a estados y municipios, así como a distintos mecanismos de elusión de las asignaciones legales, la subestimación de ingresos petroleros en el presupuesto nacional y aumento de ingresos extraordinarios³⁴ (IDB, endeudamiento, etc.). En ausencia de un efectivo fondo de estabilización³⁵, el gobierno central ha actuado en cierta medida como tal respecto al gasto descentralizado, mientras que ha desplegado una política fiscal totalmente pro-cíclica a nivel central.

La centralización fiscal observada en las cuentas fiscales oficiales hasta 2004, ha sido reforzada en los años recientes al tomar en cuenta el significativo gasto parafiscal central de las “misiones” y otras transferencias a nacionales y al exterior. En efecto, a finales de 2003 comenzaron a instrumentarse nuevos programas sociales del gobierno central denominados “misiones”, fundamentalmente con fines clientelares. En su gran mayoría, estas “misiones” se encuentran fuera del sistema formal adscrito a los ministerios de salud y educación y son financiadas básicamente con recursos parafiscales de PDVSA (Fideicomiso de Misiones en la CVP), por lo tanto, los gastos correspondientes no están sujetos a control presupuestario, ni se encuentran registrados en las cuentas fiscales del gobierno general³⁶.

Adicionalmente, se han creado fondos especiales (FONDESPA, FONDEN y Fondo Miranda) para el financiamiento del gasto discrecional de la presidencia de la República, sin ningún tipo de rendición de cuenta. Estos fondos están constituidos con ingresos denominados “extraordinarios”, entre los cuales inclusive se encuentran recursos trasladados de las reservas internacionales del BCV³⁷. A pesar de la importancia que ha adquirido el gasto parafiscal no se dispone de información sobre la ejecución del mismo.

34 El cálculo de los montos de las asignaciones legales por Situado, FIDES y AEE sólo está referido a los ingresos ordinarios: totales, por IVA y regalías petroleras y mineras, respectivamente.

35 Desde 2001 se han producido sucesivas reformas de la ley del FIEM de 1999 para eludir los aportes del fisco y validar legalmente la indisciplina fiscal.

36 No se conoce la ejecución del gasto de las “misiones”, aunque estimaciones no oficiales señalan que éste se elevó a 4% del PIB en 2004, año del referéndum revocatorio presidencial. También se crearon otros fideicomisos en la CVP de Agricultura y Vivienda para el financiamiento parafiscal de otros programas sociales.

37 La reforma de la ley del BCV de 2005 estableció un exabrupto al permitir el retiro de las reservas internacionales “excedentes” del BCV y su traslado al FONDEN. Hasta el primer semestre de 2007 se habían trasladado en distintas ocasiones al FONDEN 17.000 millones de dólares de las reservas internacionales. Adicionalmente, se han incorporado a ese fondo 10.000 millones de dólares de ingresos “extraordinarios” de PDVSA.

Aunque se desconozca el monto real ejecutado, la evidente expansión del gasto parafiscal del gobierno central en años recientes no sólo refuerza la dirección centralista de las finanzas públicas, sino que refleja una exacerbación extrema del tradicional comportamiento pro-cíclico del gasto público, especialmente en contextos de bonanza petrolera, esta vez acompañado por un total desprecio hacia la transparencia y rendición de cuenta.

Si bien las fallas de diseño institucional de la descentralización fiscal, y sus desfavorables consecuencias, podían haber sido progresivamente enmendadas en el contexto del desarrollo legal y aplicación de la Constitución de 1999, ocurrió todo lo contrario. En general, la política fiscal instrumentada en los años dos mil se ha retractado de los postulados de la Constitución relativos a la conformación de un “Estado federal descentralizado” y la ejecución de una gestión fiscal disciplinada, así como a la instrumentación de un fondo de estabilización macroeconómica que realmente establezca el gasto fiscal a nivel central, regional y municipal.

Los efectos adversos de la pro-ciclicidad e indisciplina fiscal sobre la estabilidad monetaria, cambiaria y, en general, macroeconómica se manifiestan ya en forma preocupante en 2007, especialmente en desabastecimiento, aceleración de la inflación y deterioro del sector externo. Las consecuencias de mediano y largo plazo pueden ser incluso más desfavorables en términos de bienestar a los observados después del *boom* petrolero de los años setenta. Entre otras razones, deben señalarse el deterioro institucional del Estado, los cambios ocurridos en la composición y ejecución del gasto público y, evidentemente, la problemática estructural derivada del cúmulo de efectos económicos y sociales adversos de décadas de erradas políticas públicas, manifiesta especialmente en la persistencia de bajas tasas de inversión privada y elevados niveles de pobreza. Problemática ésta que no ha sido afrontada con eficacia en los años dos mil, en un contexto de extraordinariamente altos ingresos petroleros.

FUERTE EXPANSIÓN DEL GASTO CORRIENTE DESCENTRALIZADO

Durante las últimas décadas se han producido importantes cambios en la composición de los gastos central y descentralizados, cuya identificación permite precisar algunas de las conclusiones realizadas en las secciones anteriores sobre la evolución de los gastos a nivel agregado y sus posibles efectos económicos y sociales.

Previo al análisis de su evolución es necesario señalar que la composición económica del gasto fiscal difiere entre los distintos niveles de gobierno. A título ilustrativo, se muestra en el cuadro 4 la estructura del gasto fiscal a nivel central, regional y municipal del año 2003, en el cual puede apreciarse que las transferencias de capital (a empresas del Estado, entes administrativos y la seguridad social) y la concesión neta

de préstamos (o inversión financiera en empresas del Estado) sólo es realizada por el gobierno central, el cual prácticamente también concentra el pago de intereses. Así mismo puede observarse que los gastos corrientes prevalecen en todos los niveles de gobierno, sin embargo, esos gastos son proporcionalmente más elevados en el caso de los gobiernos regionales.

Cuadro 4
Composición económica de gastos fiscales totales por nivel de gobierno
(causado). Año 2003

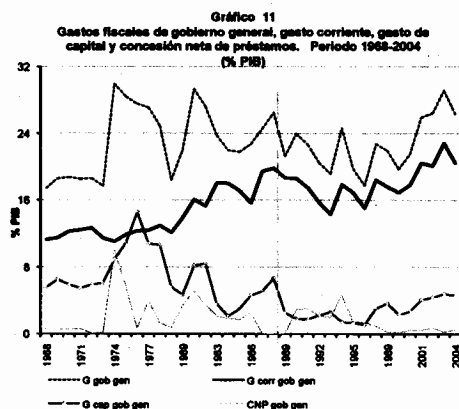
	Gobierno central			Gobiernos estatales			Gobiernos municipales		
	MMM Bn.	%	% PIB	MMM Bn.	%	% PIB	MMM Bn.	%	% PIB
Gasto total	37.287	100,0	27,1	8.293	100,0	6,0	3.248	100,0	2,4
Gasto corriente	27.888	74,8	20,3	6.971	84,1	5,1	2.349	72,3	1,7
Compra de bienes y servicios	8.077	21,7	5,9	3.201	38,6	2,3	1.705	52,5	1,2
Remuneraciones	5.709	15,3	4,2	2.592	31,3	1,9	1.052	32,4	0,8
Otra compra de bienes y servicios	2.368	6,3	1,7	609	7,3	0,4	653	20,1	0,5
Transferencias corrientes	13.511	36,2	9,8	3.741	45,1	2,7	641	19,7	0,5
Transferencias al sector privado	384	1,0	0,4	2.227	26,9	1,6	641	19,7	0,5
Transferencias a empresas, entes administrativos y SS	8.640	23,2	6,3						
Transferencias a los gobiernos subnacionales	4.287	11,5	3,1	1.514	18,3	1,1	0	0,0	0,0
Intereses	6.300	16,9	4,6	29	0,3	0,0	2	0,1	0,0
Gasto de capital	7.365	19,8	5,4	1.322	15,9	1,0	900	27,7	0,7
Adquisición de Activos Fijos	2.302	6,2	1,7	- 500	6,0	0,4	680	20,9	0,5
Transferencias de capital	5.063	13,6	3,7	822	9,9	0,6	219	6,8	0,2
Transferencias al sector privado	6	0,0	0,0	822	9,9	0,6	219	6,8	0,2
Transferencias a empresas, entes administrativos y SS	2.060	5,5	1,5						
Transferencias a los gobiernos subnacionales	2.997	8,0	2,2						
Gasto extrapresupuestario	1.719	4,6	1,3						
Concesión neta de préstamos o inversión financiera	315	0,8	0,2						

El área sombreada corresponde a las transferencias intergubernamentales que son deducidas en la estimación del gasto directo por nivel de gobierno

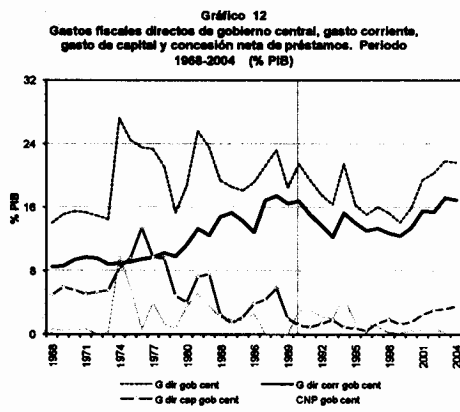
Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

Cuando se analiza la evolución de los gastos fiscales del gobierno general en los años ochenta y noventa (gráfico 11), destaca la divergencia entre la trayectoria creciente del gasto corriente y la evolución inversa del gasto de capital en términos de PIB. Efectivamente, puede identificarse una tendencia decreciente de largo plazo del gasto de capital desde mediados de los años setenta³⁸, con cierta recuperación en los años dos mil. Como puede observarse, esa fuerte reducción del gasto de capital obedeció fundamentalmente a la contracción de ese gasto a nivel central (gráfico 12). Respecto a la concesión neta de préstamos, realizada exclusivamente por el gobierno central y otorgada a empresas del Estado financieras y no financieras, ella fue también importante en los años setenta, el primer quinquenio de los ochenta y el de los noventa, pero desde 1998 se redujo a niveles insignificantes.

38 En 1976 el gasto de capital del gobierno general alcanza 14,6% del PIB y dos décadas después, en 1996, sólo representó 1,1% del PIB.



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios



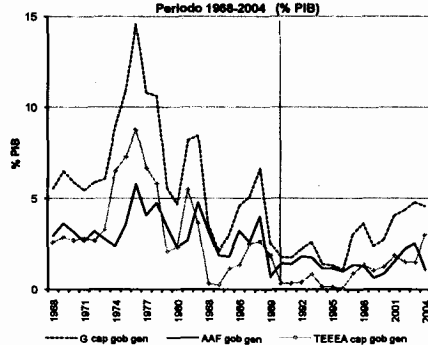
Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

El elevado nivel alcanzado por el gasto de capital del gobierno general en los años 1974-1978 y su posterior descenso resultaron fundamentalmente del comportamiento de las transferencias de capital del gobierno central a empresas del Estado y entes administrativos. Estas fueron particularmente significativas durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (la “Gran Venezuela”), se redujeron drásticamente en el periodo 1990-1996 y comenzaron a crecer de nuevo a partir de 1998 (gráficos 13 y 14).

Por su parte, la adquisición de activos fijos del gobierno general mostró un comportamiento volátil y también declinante, al pasar de 5,8% del PIB en 1976 a 1,0% del PIB en 1996 (gráfico 13), fundamentalmente por la contracción del gasto de inversión del gobierno central en los años noventa³⁹ (gráfico 14). Esto ciertamente ocasionó una disminución de las externalidades positivas que generaba la dotación de infraestructura adecuada en la producción y el bienestar. En los años dos mil la adquisición de activos fijos del gobierno general tendió a recuperarse parcialmente por el relativo incremento de ese tipo de gasto a nivel central y municipal, pero descendió de nuevo en 2004.

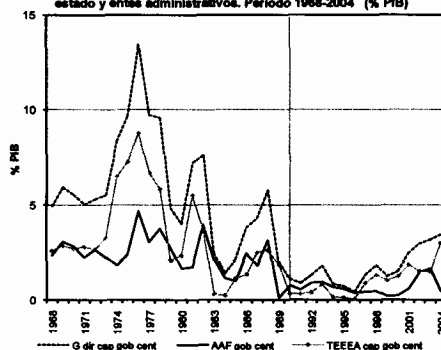
39 El promedio del gasto en adquisición de activos fijos del gobierno central se redujo de 2,4% del PIB en el periodo 1968-1989 a 0,7% del PIB en el periodo 1990-2004.

Gráfico 13
Gastos fiscales de capital de gobierno general, adquisición de activos fijos y transferencias a empresas del estado y entes administrativos. Periodo 1968-2004 (% PIB)



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

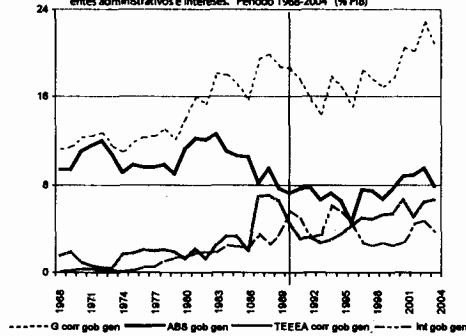
Gráfico 14
Gastos fiscales directos de capital de gobierno central, adquisición de activos fijos y transferencias a empresas del estado y entes administrativos. Periodo 1968-2004 (% PIB)



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

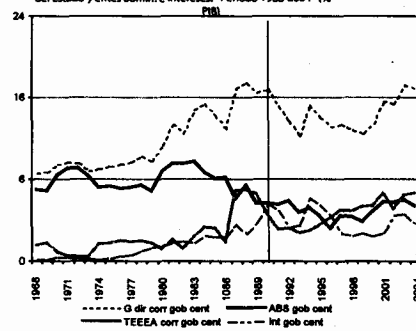
En cuanto a los gastos corrientes del gobierno general (gráfico 15), la tendencia creciente desde 1980 es explicada principalmente por el incremento del pago de intereses y de las transferencias corrientes del gobierno central a empresas del Estado y entes administrativos (gráfico 16). El comportamiento de los intereses y las transferencias contrasta con la tendencia decreciente del gasto de adquisición de bienes y servicios después del traumático ajuste de 1983, a partir del cual ese gasto del gobierno general se redujo de 12,5% del PIB a 4,4% del PIB en 1996, igualando ese año el gasto por intereses de la Deuda Pública, contraída en los años setenta principalmente por empresas del Estado y entes administrativos y asumidas por el gobierno central.

Gráfico 15
Gastos fiscales corrientes de gobierno general, adquisición de bienes y servicios, transferencias a empresas del Estado y entes administrativos e intereses. Periodo 1968-2004 (% PIB)



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

Gráfico 16
Gastos fiscales directos corrientes de gobierno central, adquisición de bienes y servicios, transferencias a empresas del Estado y entes admin. e intereses. Periodo 1968-2004 (% PIB)



Fuente: BCV, Ministerio de Finanzas y cálculos propios

Efectivamente, el extraordinario endeudamiento externo adquirido durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez y, a continuación, el gobierno de Luís Herrera, habían generado un elevado servicio de la deuda que, al caer las exportaciones petroleras e incrementarse los intereses internacionales en los ochenta, obligó a un prolongado periodo de ajuste de la compra de bienes y servicios del gobierno central (gráfico 16). Si bien ese rubro fue tradicionalmente el principal componente del gasto fiscal, a consecuencia de los sucesivos ajustes y el pago de intereses de la Deuda Pública, su participación en el gasto del gobierno central se redujo de 50,2% en 1983 a 30,2% en 1989 y a 20,3% en 1996.

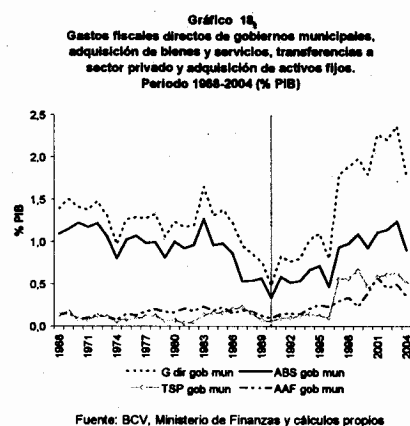
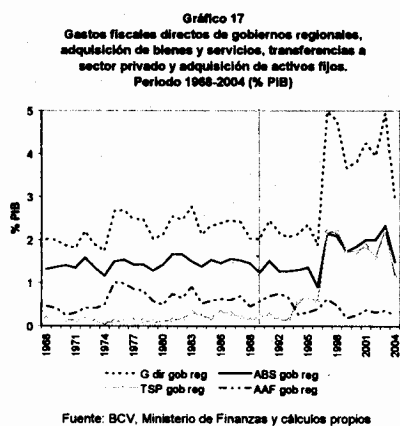
Durante el periodo 1990-2004 pueden identificarse dos fases en la evolución de la adquisición de bienes y servicios del gobierno general (gráfico 15): durante la primera se prolongó el ajuste iniciado en 1983 hasta 1996 y, durante la segunda, se revirtió la tendencia declinante, pues la reducción de los intereses de la Deuda Pública desde 1997 y el aumento de los ingresos fiscales del gobierno central abrieron de nuevo espacio para la compra de bienes y servicios, aunque a niveles inferiores a los alcanzados antes de 1983 (gráfico 16).

La adquisición de bienes y servicios representó para los gobiernos regionales y municipales una importante proporción de sus respectivos gastos directos⁴⁰ (gráficos 17 y 18), aún cuando esas proporciones se redujeron a partir de 1997. Ante el abrupto aumento de las transferencias del gobierno central ese año y la incapacidad de absorber eficientemente esos ingresos adicionales en el corto plazo, los gobiernos descentralizados actuaron en forma oportunista incrementando la compra de bienes y servicios, especialmente el gasto de personal⁴¹, así como expandiendo las transferencias al sector privado⁴², con fines electorales. A partir de 1997, la adquisición de bienes y servicios y las transferencias al sector privado de los gobiernos regionales se mantuvieron elevadas en forma recurrente y sólo descendieron en 2004. Respecto a la adquisición de activos fijos, a partir de 1997 los gobiernos regionales más bien redujeron los niveles de ese gasto en términos de PIB, mientras que los gobiernos municipales lo incrementaron significativamente y a partir de 1999 superaron el gasto de inversión de los gobiernos regionales.

40 La adquisición de bienes y servicios de los gobiernos regionales y municipales representó 43,5% y 55,2% de los respectivos gastos directos en 2003, mientras que fue sólo 22% en el caso del gobierno central (cuadro 4).

41 La adquisición de bienes y servicios de los gobiernos regionales se elevó de 0,9% del PIB en 1996 a 2,1% en 1997 y la de los gobiernos municipales de 0,5% a 0,9%, respectivamente. Por su parte, el gasto de personal se elevó de 0,5% del PIB en 1996 a 1,5% en 1997 y la de los gobiernos municipales de 0,3% a 0,6%, respectivamente.

42 Las transferencias al sector privado de los gobiernos regionales se elevaron de 0,6% del PIB en 1996 a 2,2% en 1997 y las de los gobiernos municipales de 0,1% a 0,6%, respectivamente.

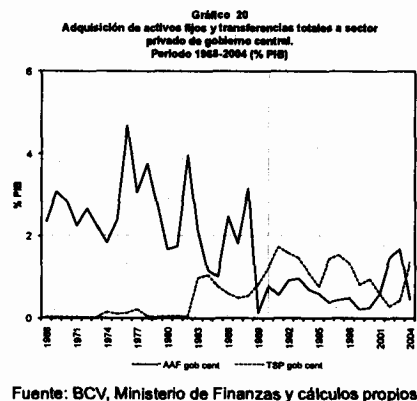
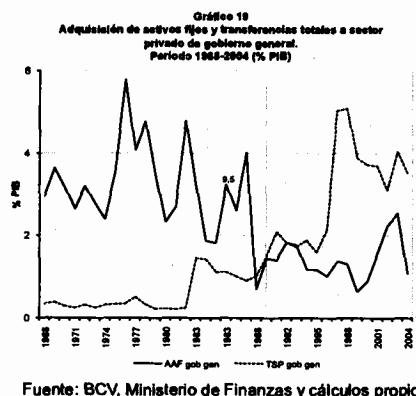


Dada la contracción del gasto de inversión del gobierno central desde 1989 (gráfico 14) y la disminución de ese tipo de gasto de los gobiernos regionales en la última década (gráfico 17), puede afirmarse que durante el periodo de descentralización se ha realizado poca inversión en grandes obras de infraestructura, lo cual ha tenido efectos adversos en el crecimiento de largo plazo. Si bien los gobiernos municipales han relativamente incrementado su gasto de inversión durante la última década (gráfico 18), éste es todavía de escasa magnitud y está circunscrito a desarrollo urbano y vivienda, en lo cual tienen competencia. El declive del gasto de inversión ciertamente ha incidido en la reducción de su contribución al crecimiento económico, dadas las externalidades positivas que genera la dotación de infraestructura adecuada en las actividades productivas (OPAM, 1999).

Es importante mostrar la evolución inversa que ha tenido la adquisición de activos fijos respecto a las transferencias al sector privado del gobierno general⁴³ (gráfico 19). No obstante, la responsabilidad de esa evolución inversa ha sido compartida entre los distintos niveles de gobierno. Si bien el gasto de inversión del gobierno central ha marcado la evolución de ese gasto a nivel del gobierno general (gráficos 20 y 19), los gobiernos estatales y municipales han tenido importante incidencia en las transferencias al sector privado del gobierno general, especialmente a partir de 1997 cuando incrementaron en forma abrupta esas transferencias (gráficos 17 y 18), particularmente los gobiernos regionales. No obstante, cabe destacar de nuevo que en los años dos mil el gobierno central comenzó a desarrollar programas sociales con recursos parafisca-

43 Las transferencias al sector privado comprenden todo tipo de subsidios, subvenciones, contribuciones, donativos, etc., otorgados por los distintos niveles de gobiernos a familias y empresas privadas. En esas transferencias, se excluyen los gastos por concepto de seguridad social (SS), fundamentalmente financiados por el gobierno central, los cuales se contabilizan en el rubro transferencias a empresas del Estado, entes administrativos y SS (cuadro 4).

les no registrados en las cuentas oficiales, especialmente, el gasto de las “misiones” y otras transferencias al sector privado que se ha elevado significativamente desde 2004, superando ampliamente el gasto en transferencias de los gobiernos regionales y municipales al sector privado.



La evolución inversa entre inversión y transferencias al sector privado podría ser interpretada como la evidencia de una transformación paulatina de un estado desarrollista que ejecutó un importante gasto de inversión en infraestructura de apoyo a la producción en los años setenta⁴⁴, a un estado asistencialista que ha privilegiado los objetivos redistributivos, especialmente a partir de 1997. Ese cambio en las prioridades de gasto podría interpretarse como un intento de contrarrestar el deterioro del bienestar e importante incremento de la pobreza evidenciados desde los años ochenta (cuadro 1). Sin embargo, los escasos resultados obtenidos desde entonces no sólo ponen en evidencia una baja eficacia de la política de subsidios sino que plantean la necesidad de una revisión de fondo de las políticas sociales desde una perspectiva de mediano y largo plazo.

En ese orden de ideas, es pertinente referir el descuido de los aspectos relativos a la oferta en las políticas públicas en general (formación de capital físico, infraestructura y capital humano, productividad y competitividad, etc.), lo cual ha afectado la capacidad de crecimiento sostenido de la economía venezolana y, por lo tanto, de mejora del bienestar social. Estos aspectos trascienden el alcance de este trabajo y deben ser objeto de una investigación sobre las vinculaciones entre política fiscal, crecimiento y equidad.

⁴⁴ Así como también ejecutó un importante gasto directamente vinculado a la producción a través de las transferencias de capital y la concesión neta de préstamos a empresas del Estado.

Con base en los análisis aquí efectuados, puede inferirse que tanto el desplazamiento de la inversión privada, derivado de la volatilidad del gasto fiscal y la consecuente inestabilidad macroeconómica, como la contracción de la inversión en infraestructura han sido determinantes en el decrecimiento económico, empobrecimiento y deterioro del bienestar social durante las últimas décadas.

Aún cuando la volatilidad del gasto fiscal y la contracción de la inversión en infraestructura han sido fundamentalmente responsabilidad del gobierno central, el fuerte incremento del gasto descentralizado, especialmente en gasto corriente de personal y transferencias al sector privado, sin corresponsabilidad fiscal, contribuyó en forma importante al deterioro de la sostenibilidad de las finanzas públicas a finales de los noventa. Esta deficiencia ha servido de pretexto para la reversión del proceso de descentralización fiscal en los años dos mil, aunque es evidente que han prevalecido motivaciones políticas ya que se han distendido las restricciones de sostenibilidad fiscal con el extraordinario incremento de los precios de exportación petrolera en los años recientes.

CONCLUSIONES

El análisis empírico realizado sobre el comportamiento de las finanzas públicas aporta evidencias sobre aspectos vulnerables del proceso de descentralización fiscal en Venezuela que no habían sido destacados hasta el presente. El examen de las cuentas consolidadas por nivel de gobierno ofrece una lectura diferente y más compleja de la descentralización fiscal respecto a la expresada en anteriores diagnósticos, según los cuales el incremento de los recursos disponibles y del gasto realizado por los gobiernos subnacionales representó un logro importante de ese proceso en los noventa, sin detenerse en el análisis de las implicaciones macroeconómicas del arreglo fiscal intergubernamental.

Durante las últimas décadas los rasgos resaltantes de las finanzas públicas han sido la gran volatilidad de ingresos y gastos fiscales y un persistente exceso de gasto. Por lo tanto, ese comportamiento no sólo ha tendido a afectar la estabilidad macroeconómica sino también a comprometer la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Estas características típicas de economías petroleras, y sus desfavorables consecuencias económicas y sociales, no han sido adecuadamente afrontadas en las políticas públicas en general durante las últimas décadas, tampoco fueron contempladas en el diseño de la descentralización.

Debe destacarse especialmente el descuido de los aspectos de corresponsabilidad fiscal en el arreglo institucional de la descentralización, indispensables para cumplir con los objetivos de mayor eficiencia y estabilidad macroeconómica. A la fallas de diseño en materia de coordinación, transparencia y rendición de cuenta, hay que agre-

gar la ausencia de incentivos a la recaudación de ingresos propios y, en particular, la no asignación de competencias tributarias a los gobiernos regionales. Al centrar el financiamiento en el aumento de asignaciones legales de ingresos recaudados por el gobierno central, es decir, de transferencias prácticamente incondicionales sin relación explícita con las responsabilidades administrativas de los gobiernos subnacionales ni exigencias de recaudación de ingresos propios, el arreglo fiscal intergubernamental no sólo generó una excesiva dependencia de esas transferencias sino creó incentivos favorables a la expansión del gasto descentralizado e indisciplina fiscal.

Por otra parte, el arreglo fiscal de la descentralización, basado en el reparto, tendió a agudizar el conflicto distributivo entre niveles de gobierno, pues resultaba, esencialmente, en un juego suma cero entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Si bien ese problema tiende a presentarse en los procesos de descentralización, su manifestación en el caso venezolano ha sido potenciada por la importancia de los ingresos petroleros recaudados por el gobierno central, lo cual le ha otorgado a éste un extraordinario poder de negociación y generado una gran asimetría en las relaciones intergubernamentales.

Los gobiernos subnacionales optaron por conducirse en forma rentista, pendientes del mecanismo de reparto y su participación en el mismo, desatendiendo las exigencias de eficiencia y corresponsabilidad fiscal que requería la consolidación de la descentralización en el mediano y largo plazo. Por su parte, la falta de autonomía financiera restringió la autonomía de decisión y ejercicio del poder de los gobiernos subnacionales, particularmente en el caso de los gobiernos estatales que todavía no disponen de competencias tributarias de significación. En los años dos mil, a pesar del carácter legal de la mayoría de las transferencias, los gobiernos subnacionales se han encontrado en una situación de mayor minusvalía ante la falta de voluntad política del gobierno central para cumplir con las asignaciones legales.

En realidad, la descentralización fiscal en Venezuela sólo se inició efectivamente en 1997, en forma abrupta y rezagada respecto a la descentralización política, y fue de corta duración pues comenzó a revertirse en 2001 y ya en 2004 la centralización fiscal fue evidente. En efecto, sólo en 1997 se observa un significativo cambio en la ejecución del gasto descentralizado, pues los gobiernos regionales y municipales beneficiaron ese año de un extraordinario incremento nominal del Situado y de las asignaciones del FIDES, resultando un incremento real de los ingresos totales descentralizados de 70,8% y de 2,6 puntos del PIB respecto a 1996, con lo cual fueron los gobiernos subnacionales los principales beneficiarios del incremento de los ingresos petroleros.

Ante la incapacidad de absorber eficientemente esos ingresos adicionales en el corto plazo, los gobiernos descentralizados actuaron en forma oportunista y expandieron las transferencias al sector privado, sobre todo con fines electorales, y los gastos de personal de carácter recurrente. Es importante resaltar que el gasto descentralizado se incrementó de 15,0% del gasto del gobierno general en 1996 a 29,7% en 1997, 30,3%

en 1998 y 28,6% en 1999. La expansión del gasto descentralizado a partir de 1997 ocasionó una excesiva ampliación del desequilibrio fiscal vertical, lo cual resultaba difícilmente tolerable por la administración del presidente Chávez, aunque las motivaciones de estabilización macroeconómica y sostenibilidad fiscal no fueron las que prevalecieron.

Si bien el gasto descentralizado se mantuvo alrededor de 6% del PIB desde 1997, su participación en el gasto del gobierno general mostró una tendencia declinante a partir de 2001, por el fuerte incremento del gasto directo del gobierno central durante esos años, el cual se elevó de 15,9% del PIB en 2000 a 21,6% del PIB en 2004. Esa tendencia a la centralización fiscal de las cuentas fiscales oficiales, resultante de distintos mecanismos de represión y elusión de las asignaciones legales a estados y municipios, se ha encontrado reforzada en años recientes por el extraordinario incremento del gasto parafiscal central de las “misiones” y otras transferencias a nacionales y al exterior, financiado con recursos de PDVSA y el BCV. A diferencia de lo sucedido en 1997, en esta ocasión los gobiernos subnacionales no han disfrutado de la bonanza petrolera de los años dos mil, en todo caso como les correspondería según la ley.

Si bien las fallas del diseño institucional de la descentralización fiscal, y sus desfavorables consecuencias macroeconómicas, podían haber sido progresivamente enmendadas en el contexto del desarrollo legal y aplicación de la Constitución de 1999, ocurrió todo lo contrario. En general, la política fiscal instrumentada en los años dos mil se ha retractado de los postulados de la Constitución relativos a la conformación de un “Estado federal descentralizado” y la ejecución de una gestión fiscal disciplinada.

Ante la ausencia de un efectivo fondo de estabilización, que realmente estabilizara el gasto fiscal a nivel central, regional y municipal, el gobierno central ha actuado en cierta medida como tal respecto al gasto descentralizado, mientras que ha desplegado una política fiscal totalmente pro-cíclica a nivel central. Se trata de la exacerbación del tradicional comportamiento rentista en contextos de bonanza petrolera, el cual ha sido esta vez acompañado de un total desprecio hacia la transparencia y rendición de cuenta.

Es evidente que prevalecieron motivaciones de orden político y no objetivos de eficiencia, estabilidad macroeconómica o sostenibilidad fiscal en la reversión de la descentralización fiscal en los años dos mil. Esa reversión no sólo se encuentra en dirección contraria a los postulados de La Constitución de 1999 sino a las tendencias internacionales que promueven la descentralización del Estado en la búsqueda de una mejor democracia y un mayor bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

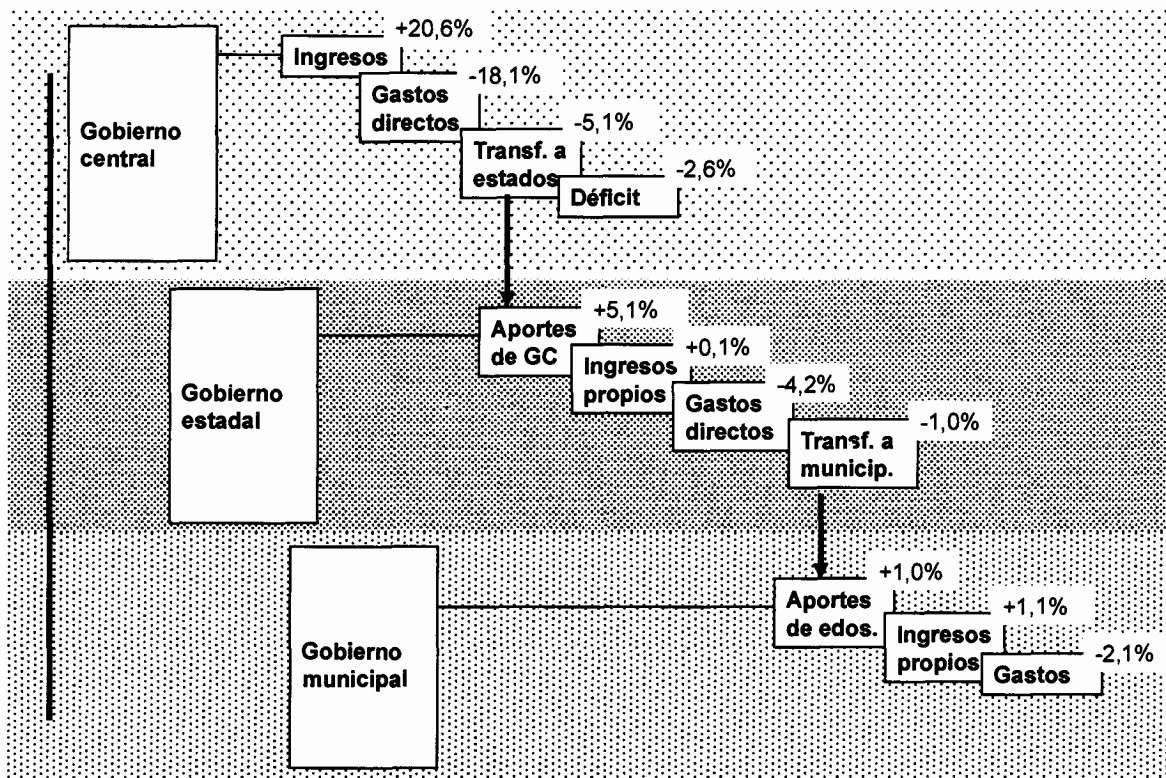
- Aghón, Gabriel y Herbert Edling (comp.). 1997. *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. CEPAL-GTZ, Santiago de Chile.
- Barrios, Armando. 2005. "Reflexiones sobre los avances de la descentralización fiscal en Venezuela: Una aproximación institucional". *Revista URBANA*, Vol. 10, N° 36.
- Barrios, Armando. 2000. "El financiamiento de la descentralización en Venezuela". *Cuadernos del CENDES*, N° 45.
- Bjerkholt, Olaf and Irene Niculescu. 2004. "Fiscal Rules for Economies with Non-renewable Resources: Norway and Venezuela", en Kopits, George eds., *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, IMF, Palgrave MacMillan, New York.
- De la Cruz, Rafael (coord.). 1998. *Descentralización en perspectiva: Federación y finanzas públicas*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- De la Cruz, Rafael y Armando Barrios (coord.). 1994. *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Serie Gestión Pública, N° 12, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Inman, Robert and Daniel Rubinfeld. 1997. "The Political Economy of Federalism". En Dennis Mueller (ed.). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Inter American Developing Bank (IADB). 2001. Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. Sustainable Development Department.
- Mascareño, Carlos (coord.). 2000. *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Moreno, María Antonia. 2008. "La descentralización fiscal en Venezuela ¿subsidiariedad eficiente?". *Revista URBANA*, Número especial: Descentralización y gestión urbana
- Musgrave, Richard. 1959. *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. McGraw Hill, New York.
- Niculescu, Irene. 2008. "Descentralización fiscal e inequidad territorial en Venezuela. Una asociación espuria". *Revista URBANA*, Número especial: Descentralización y gestión urbana
- Niculescu, Irene. 2005. "Un federalismo fiscal responsable en Venezuela". Editorial de *Revista URBANA*, Vol. 10, N° 36.
- Niculescu, Irene. 2001. "Efectos macroeconómicos del déficit fiscal interno: cambio estructural y pérdida de efectividad del multiplicador real", en Héctor Valcillos y Omar Bello (comps.), *La economía contemporánea de Venezuela*. Banco Central de Venezuela, Caracas.

- Niculescu, Irene y María Antonia Moreno. 2007. *Descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño?* Mimeo, Instituto de Urbanismo, FAU-UCV.
- Oates, Wallace. 1972. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Javanovich, New York.
- Oficina de Programación y Análisis Macroeconómico (OPAM). 1999. *Reforma fiscal. Política fiscal y crecimiento*. Mimeo. Ministerio de Finanzas. Caracas.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization". *World Bank Research Observer*, Vol. 10, N° 2.
- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvak. 2003. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington.
- Ter-Miniassan, Teresa (edit.). 1997. *Fiscal Federalism, in Theory and Practice*. IMF, Washington.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Government Expenditures". *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, N° 5.
- United Cities and Local Governments (UCLG). 2007. *Decentralization and Local Democracy in the World*. First Global Report, Barcelona.

Recibido: 22 julio 2008

Aprobado: 17 septiembre 2008

Ingresos y gastos no consolidados por nivel de gobierno (% PIB)



Ingresos y gastos consolidados por nivel de gobierno (% PIB)

