

## Capítulo 15

|   |     |
|---|-----|
| <b>Avances del proceso de descentralización durante los 1990s</b>   | 502 |
| <b>¿Qué ha impedido un mayor progreso en esta estrategia de reforma del sector público?</b>                           | 503 |
| Transferencia de competencias para la gestión de políticas, programas y servicios                                     | 504 |
| Financiamiento de la gestión descentralizada  | 505 |
| Mecanismos de rendición de cuentas y para la participación ciudadana  | 507 |
| Coordinación entre niveles de gobierno  | 508 |
| <b>Algunas opciones estratégicas para fortalecer la descentralización y la participación ciudadana</b>                | 509 |
| <b>Instituciones y políticas públicas requeridas para construir un sector público descentralizado y participativo</b> | 512 |
| Fortalecimiento de la descentralización política  | 513 |
| Creación de instancias de gobernabilidad y coordinación intergubernamental  | 513 |
| Fortalecimiento de la descentralización administrativa  | 514 |
| Reestructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales  | 515 |
| <b>Conclusión</b>   | 516 |



## Acercando el sector público a la comunidad: **Participación ciudadana, descentralización y federalismo cooperativo**

Armando Barrios Ross

Este capítulo examina las posibilidades de desarrollar en Venezuela una estrategia comúnmente utilizada para acercar el sector público a las comunidades: la descentralización territorial del Estado. Cuando es bien diseñada e implementada, esta estrategia tiende a hacer más efectivo al sector público en su responsabilidad de hacer llegar los servicios al ciudadano. Todo ello orientado a la búsqueda de la equidad social, la eficiencia y la sostenibilidad económica.

Para cumplir con ese objetivo, el capítulo comienza por explorar brevemente algunas fortalezas y debilidades registradas por ese proceso en nuestro país durante la década de los 1990. Posteriormente examina dos factores principales que han impedido su mayor avance: La ausencia de una generalizada convicción democrática y de respeto por la diversidad territorial de actores políticos en las más altas posiciones de Estado, así como las debilidades de los arreglos institucionales que regulan la estrategia de descentralización. La tercera sección esboza las principales opciones estratégicas disponibles para fortalecer la participación ciudadana y la descentralización en Venezuela (diversas modalidades de federalismo, Estado Autonómico, entre otras), concluyendo que el país debería seguir una suerte de Federalismo basado en Redes Intergubernamentales.

La sección final pasa revista a los requerimientos institucionales necesarios y a las recomendaciones de políticas públicas convenientes para la futura construcción de un efectivo sistema cooperativo de relaciones intergubernamentales. Se espera que este arreglo institucional contribuya a lograr una mezcla virtuosa de mayor rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades hacia los ciudadanos, la apertura de crecientes espacios para la participación de las comunidades en la gestión y monitoreo de los servicios de alcance público, una mayor coordinación en la acción colectiva y la contención de los desequilibrios inter-territoriales presentes en nuestra sociedad. Todo ello va dirigido a incrementar la equidad mediante la mezcla virtuosa de igualdad de acceso de los ciudadanos a los bienes colectivos y de la atención a la diversidad de requerimientos de las comunidades en cada jurisdicción de Venezuela.

## AVANCES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DURANTE LOS 1990s

La elección de gobernadores y alcaldes en 1989 dio inicio al proceso de descentralización política en Venezuela. Por su parte, la puesta en práctica de la Ley Orgánica de Descentralización (LOD) en 1990 abrió espacio para la transferencia de competencias administrativas a las entidades federales y a los primeros pasos de la descentralización fiscal en el país. Las primeras competencias asumidas por los gobiernos regionales se registraron en vialidad, puertos, aeropuertos, papel sellado y explotación de minerales no-metálicos (las llamadas competencias exclusivas), mientras que el proceso fue bastante más lento y complicado en su negociación para la transferencia de competencias concurrentes como en los servicios de salud, donde el gobierno central mostró significativa resistencia a su descentralización.

En efecto, para finales de 1998, previo a la Constitución vigente, la mayoría de los estados habían asumido el grueso de aquellas competencias exclusivas atribuidas por la LOD. No obstante, todas esas competencias le reportan apenas un 2% en promedio a los ingresos de los gobiernos regionales, de modo que era poco lo que podía hacerse con esos recursos. Peor aún es el caso de las competencias concurrentes: para ese mismo año, en el caso más avanzado de transferencia de esas competencias (sector salud), poco más de una docena de gobiernos regionales habían podido concretar la materialización de los Convenios de Descentralización firmados con el correspondiente organismo nacional. En sectores importantes como educación y protección ambiental no hubo prácticamente ningún avance en materia de descentralización de sus programas y servicios. En el mejor de los casos, lo que puede reportarse es una variedad de iniciativas desarrolladas por parte de los gobiernos regionales y locales, estimulada por la descentralización política mencionada.

Más aún, al examinar sistemáticamente la experiencia en materia de descentralización del sector salud, siendo aquella en la que parecen haberse producido los mayores avances en Venezuela, uno encuentra que ese proceso de reforma del sector público arrojó los siguientes resultados (Barrios, 2005):

- *Efectos positivos en cuanto a proveer de efectiva autonomía de gestión a los gobiernos regionales y locales,*
- *Tímidos avances en cuanto a incrementar la rendición de cuentas de esos gobiernos hacia sus diferentes “interlocutores” (ciudadanos, legisladores, otros niveles de gobiernos),*
- *Moderados avances en abrir espacios para la participación ciudadana en los programas y servicios públicos ofrecidos,*

- *Retrocesos en materia de coordinación intergubernamental, eventualmente produciendo fallas de intervención del sector público donde la cooperación entre niveles de gobierno resulta relevante para hacer más efectiva su actuación.*

Resultados similares o peores se registraron también en otros sectores con el proceso de descentralización desarrollado durante los 1990s. Lo paradójico es que, a pesar que la Constitución aprobada en 1999 subió a mayor rango legal a la descentralización (de estrategia basada en una ley de nivel orgánico al nivel constitucional), desde su entrada en vigencia esa estrategia no ha hecho otra cosa que sufrir importantes retrocesos en la práctica.<sup>1</sup> Vale preguntarse entonces por qué se produjeron esos resultados. A continuación se ofrecen algunas respuestas.

### ¿QUÉ HA IMPEDIDO UN MAYOR PROGRESO EN ESTA ESTRATEGIA DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO?

En términos de análisis de políticas públicas, uno puede decir que no ha pasado suficiente tiempo para evaluar la trayectoria de la reforma descentralizadora en Venezuela. Aun así uno puede adelantar algunas respuestas plausibles para explicar por qué no se consolidó esa estrategia.

Una primera respuesta de alcance general es que la descentralización es una estrategia a la que se llega sólo a través de una profunda **convicción democrática y de respeto a la diversidad territorial**.<sup>2</sup> Esta apreciación descansa en el hecho cierto de que descentralizar espacios políticos, facultades legales, programas y servicios, fuentes de financiamiento, no es otra cosa que renunciar al poder concentrado en el centro de decidir en cualquiera de esos ámbitos. Descentralizar también supone que la autoridad nacional acepta que otras fuentes de autoridad hagan las cosas diferentes a cómo se concibe deben ser hechas al nivel central. En otras palabras, y aunque parezca una tautología, descentralizar es sacrificar el monopolio político, administrativo y fiscal del centralismo.

En Venezuela apenas se han dado tímidos pasos para renunciar al centralismo. Cuando se han dado aparentes avances como la elección de gobernadores y alcaldes, la aprobación de la LOD para la transferencia de competencias, la creación de nuevas fuentes de financiamiento para

<sup>1</sup> Al extremo de que algunos autores (Mascareño, 2005) han comenzado a identificar una auténtico proceso de "re-centralización".

<sup>2</sup> Por cierto, dos valores intrínsecamente vinculados a la filosofía de desarrollo humano promovida por organismos internacionales como el PNUD y con el soporte intelectual de autores como Amartya Sen (1999).

los estados y municipios (FIDES, AEE), ello no ha sido por auténtica convicción democratizadora y de respeto a la diversidad territorial. Todos y cada uno de esos aparentes avances tienen una historia oculta de utilización de la descentralización como vía de escape a las tensiones y conflictos del sistema político-electoral en Venezuela. Por ello, los gobiernos centrales violan esos acuerdos una vez superadas esas tensiones. Esa ha sido la historia de todos los gobiernos centrales desde la década de los 1990s hasta el presente, con el aval de los legisladores nacionales.

Naturalmente que responder al reto de construir una cultura de convicción democrática y respeto por la diversidad territorial tanto en los grupos políticos como burocráticos de la sociedad escapa al alcance y naturaleza de este capítulo, siendo su enfoque uno de políticas públicas. Pero en cualquier caso, es imperativo tomar en consideración esta restricción en la cultura política del país como una barrera que debe ser considerada, si se quiere avanzar con una estrategia de descentralización. Lo que podemos dejar claro aquí es que un análisis preliminar de actores relevantes alrededor de esta estrategia pone en evidencia que el éxito futuro de la misma estará condicionado, entre otros aspectos, por el balance de poder entre actores políticos con agendas nacionales y aquellos con agendas territorializadas.

Una segunda respuesta a la pregunta sobre por qué no ha habido más progreso en esta estrategia gira alrededor del tipo de **arreglos institucionales** mediante los cuales se pretendía llevar adelante el proceso de descentralización en Venezuela. Esa será la perspectiva que seguiremos en este capítulo. Me refiero más específicamente a las limitaciones en las reglas del juego y las prácticas desarrolladas por aquellos actores, que terminaron imponiendo los mecanismos institucionales a esta reforma, los cuales se mencionan en esta sección.

Visto que este capítulo constituye principalmente un documento de política pública, nos referiremos brevemente a esos factores institucionales como causantes de la falta de consolidación del proceso de descentralización, invitando al lector interesado a consultar las referencias contenidas en la bibliografía para mayores detalles.

#### TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y SERVICIOS

Uno puede argumentar razonablemente que una primera fuente de restricciones para el avance más rápido e integral del proceso de descentralización en Venezuela tuvo que ver con el carácter excesivamente “gradualista” del mecanismo institucional para transferir competencias y servicios concurrentes. Se hace referencia al hecho de que la LOD, y hoy en día también la Constitución de 1999, contemplan que los gobiernos regionales pueden solicitar la descentralización de servicios

al gobierno nacional en el momento en que lo consideren oportuno. En otras palabras, no existe ninguna obligación ni programación temporal para el proceso de transferencia, sino que ésta se va produciendo “como vaya viniendo”.

A ese voluntarismo se añadía en aquel entonces un procedimiento relativamente complejo para la negociación de esa transferencia, que involucraba diversos actores políticos y burocráticos con poder de veto (asambleas legislativas regionales, ministerios, senado, ministerio de relaciones interiores, OCEPRE). Sin entrar en los detalles, vale recordar que ese procedimiento contemplaba que la autorización para solicitar la descentralización requería someter su consideración a la Asamblea Legislativa del estado, al Ministerio de Relaciones Interiores, al Ministerio sectorial del cual se estuviese solicitando la transferencia de programas y servicios, así como al Congreso de la República, además de su aprobación definitiva por el Gabinete Ejecutivo.

Dadas esas restricciones institucionales y políticas, lo que terminó sucediendo en la práctica fue que muchas competencias concurrentes no fueron solicitadas por los gobiernos regionales y otras, si solicitadas, llevaron mucho tiempo para concretarse en los llamados Convenios de Descentralización.<sup>3</sup> En el camino terminaron generándose una serie de distorsiones en la acción colectiva como consecuencia de la coexistencia de servicios descentralizados y servicios no descentralizados (Barrios, 1998).

#### FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Una segunda barrera para el avance de la descentralización en Venezuela estuvo asociada a las fuentes de financiamiento de la gestión local y regional. Me refiero específicamente al hecho cierto de que las fuentes puestas a disposición para esos niveles subnacionales de gobierno están plagadas de inadecuados incentivos para promover una gestión más orientada a rendir cuentas a los ciudadanos y fiscalmente más disciplinada.

Esta afirmación descansa en un análisis sistemático realizado en otros trabajos (Barrios, 1996 y 1998b; González, 1998; Mascareño, 2000), los cuales ponen en evidencia algunas importantes debilidades de aquellas fuentes de financiamiento:

- *El grueso del financiamiento para los gobiernos regionales y locales proviene de transferencias intergubernamentales (Situado, FIDES, LAEE) que, aunque aportan recursos equivalentes a un promedio cercano a 5% del PIB, exigen muy poco en términos de*

<sup>3</sup> Por ejemplo, el estado Miranda se tomó casi seis años para negociar y recibir los servicios de salud.

*rendición de cuentas de las autoridades subnacionales y de coordinación intergubernamental. Como se discutirá más adelante, esta es una característica estructural que deriva de la composición de los ingresos públicos al nivel nacional (IVA, ISLR).*

- *Las fuentes propias de financiamiento de los estados (papel sellado, peajes, tasas por servicios de infraestructura) son de escaso rendimiento tributario y no van más allá de fondear la provisión de servicios muy específicos en contrapartida. En otras palabras, esas fuentes no constituyen una parte importante de la relación fiscal entre ciudadanos y autoridades, lo cual no fortalece una cultura de corresponsabilidad fiscal entre esos actores.*

- *En el mejor de los casos (municipios urbanos grandes y medianos), las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos locales (patentes, tasas por servicios) apenas alcanzan para atender necesidades básicas de las comunidades. En los municipios urbanos pequeños y rurales prácticamente se limitan a financiar la nómina del gobierno local. En ambos casos, es poco lo que pueden contribuir esas fuentes para fortalecer el sentido de responsabilidad ciudadana hacia lo público.*

- *Una importante fuente de financiamiento de la gestión estatal, como lo son las transferencias categóricas derivadas de los Convenios de Descentralización, se utilizaban principalmente para financiar el personal ubicado en las regiones transferido a las gobernaciones, así como programas compartidos con el gobierno central, en los cuales había escaso margen para innovaciones de las autoridades regionales.*

Entonces, sí entendemos por un apropiado proceso de descentralización uno que: a) promueve el acercamiento entre las comunidades y sus autoridades subnacionales en la provisión de bienes y servicios acordes con sus intereses territoriales, b) genera una mayor rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos; uno puede entonces concluir que las fuentes de financiamiento disponibles para esos niveles de gobierno no contribuyeron sustantivamente en acercar más efectivamente la acción del gobierno nacional hacia las distintas jurisdicciones del país. Es dudoso que eso pueda calificarse como un auténtico proceso de descentralización, sino que más bien constituye una suerte de desconcentración discrecional de la acción del Estado.

Una tercera explicación institucional sobre el moderado avance de la descentralización en Venezuela tiene que ver con el escaso desarrollo de una cultura de rendición de cuentas y de apertura a la participación ciudadana a nivel subnacional. Dos líneas argumentales permiten identificar este elemento como una barrera a un mayor progreso de esa estrategia de reforma.

La primera tiene que ver con la hipótesis que sostenemos, según la cual la **ausencia de una cultura de mayor responsabilidad de las autoridades hacia sus diferentes interlocutores** le resta legitimidad y soporte cívico a sus acciones. Es decir, los gobiernos regionales y locales hicieron poco por diferenciarse de la tradición del gobierno central de escaso esfuerzo por demostrar los beneficios tangibles de su acción colectiva y/o de explicar por qué algunas intervenciones públicas no terminaron teniendo los efectos esperados.

En efecto, el proceso de descentralización política y administrativa desarrollado durante los años 1990s contribuyó muy poco al desarrollo de mecanismos y prácticas institucionalizadas para mejorar la rendición de cuentas de las autoridades hacia sus comunidades. La mayoría de las gobernaciones y alcaldías del país se limitaron a dar cumplimiento a las convencionales normas de control fiscal de la administración pública venezolana. En algunos casos debe reconocerse cierto esfuerzo por mejorar la comunicación de sus actividades a los ciudadanos, a través de distintos medios de comunicación, asambleas de ciudadanos. Pero en cualquier caso, debe decirse que no hubo ningún avance sustantivo en materia de mejorar la responsabilidad de rendir cuentas sobre el impacto de la gestión pública desarrollada.

La segunda línea argumental está asociada a un rasgo sorprendente del proceso de descentralización desarrollado durante los 1990s: su **reza- go considerable en abrir espacios efectivos para la participación ciudadana**.<sup>4</sup> Prácticamente no fue sino hasta finales de esa década que los gobiernos regionales y locales comenzaron a institucionalizar mecanismos y prácticas para permitir la participación de diversos actores de la sociedad civil organizada en la planificación, gestión y monitoreo de lo público (PNUD, 2000).

Debe quedar claro que no se está sosteniendo aquí que no haya habido esfuerzos e iniciativas aisladas de apertura a la participación por parte de los gobiernos subnacionales. Lo que queremos decir es que tras una década de avance de esa estrategia de reforma del sector público, Venezuela entró al nuevo milenio considerablemente rezagada respec-

<sup>4</sup> Lo sorprendente deviene de la promesa ofrecida por los defensores de la descentralización según la cual esa reforma promueve la participación ciudadana.

to a otros países latinoamericanos en materia de planificación y presupuestos participativos, instancias de deliberación para la toma compartida de decisiones entre ciudadanos y autoridades, mecanismos de vigilancia y control social de la gestión pública, así como en la expansión de prácticas de provisión de bienes colectivos a través de alianzas estratégicas entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales, por nombrar sólo algunos mecanismos utilizados en otras partes del mundo.

Bajo esas limitaciones descritas, parte importante del atractivo de la reforma descentralizadora se pierde para los ciudadanos, quienes pueden concebir que la administración en manos de gobernadores y alcaldes sea otra forma de la misma práctica para concentrar el poder lejos de la gente. A nuestro entender, en ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de apertura a la participación ciudadana, la descentralización fue quedando sin soporte sustantivo de los electores y de los políticos con intenciones de introducir innovaciones en la gestión pública. Esto permitió que el centralismo recuperara espacios en la arena política.

#### COORDINACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Sin que sea parte de una lista exhaustiva para explicar los moderados avances de la descentralización en Venezuela, planteamos aquí una última respuesta institucional a la pregunta sobre el progreso de esa estrategia de reforma: los limitados esfuerzos de coordinación, cuando no retrocesos, entre los distintos niveles de gobierno.<sup>5</sup>

Debe quedar claro que la coordinación intergubernamental no es buena o mala per se, sino que se espera produzca efectos multiplicadores en aquellos servicios, programas y políticas públicas donde la acción cooperativa entre distintos niveles de gobierno es apropiada. Hoy en día es enorme y creciente el espacio de acción colectiva donde una mezcla de funciones, unas a ser ejercidas por un nivel de gobierno y otras a ser compartidas, resulta virtuosa para hacer más eficiente y equitativa la acción del Estado.<sup>6</sup> En esos casos, los ciudadanos reciben más atención y mejor calidad en los bienes colectivos cuando la provisión de los mismos se comparte y concierta entre niveles de gobierno.

En el caso venezolano, ni el gobierno nacional ni los gobiernos regionales han mostrado significativa disposición a coordinar sus acciones con sus niveles subsiguientes de gobierno. Bajo esas circunstancias se han dejado de aprovechar las ventajas de la actuación cooperativa y se-

<sup>5</sup> Gobierno central-gobiernos regionales, gobierno central-gobiernos municipales, gobiernos regionales-gobiernos municipales.

<sup>6</sup> Este es el caso de servicios y programas que operan en red tales como los de asistencia médica y preventiva, servicios educativos, seguridad personal y social, protección ambiental, entre otros.

guramente se deben haber dilapidado recursos debido a solapes en su intervención, pérdidas por desaprovechamiento de una operación de mayor escala y alcance, así como ineffectividad generada por la no-utilización de la ventaja informativa de los gobiernos subnacionales (en virtud de su mayor cercanía a sus ciudadanos). De ese modo, las pretensiones monopolizadoras de cada nivel de gobierno han generado resultados similares a los de todo monopolio: pérdidas sociales de bienestar, dilapidación ineficiente de recursos, entre otros.

Por si fuera poco, esa ausencia de coordinación intergubernamental ha pronunciado los desequilibrios inter-territoriales en Venezuela, en la medida en que los bienes colectivos recibidos por un ciudadano están en alguna medida condicionados por la localización geográfica donde vive.<sup>7</sup>

Vistas estas diversas explicaciones sobre el moderado avance de la descentralización en Venezuela, la pregunta inmediata que surge es: ¿cuáles son las opciones disponibles para eliminar lo que funciona mal e introducir mejoras a esa estrategia de reforma del sector público? Exploraremos algunas opciones a continuación.

#### **ALGUNAS OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La revisión de la experiencia internacional en materia de organización territorial del Estado pone rápidamente en evidencia que las opciones son muy diversas, lo cual requeriría mucho más espacio del aquí disponible. Vista nuestra nominal condición de país federal se podrían explorar, por ejemplo, opciones tales como la organización político-territorial a través de cualquiera de los siguientes modelos (Eleazar, 1987; Kenyon & Kincaid, 1991):

- *Federalismo jerárquico, un arreglo institucional que otorga al gobierno central un rol de conductor casi unívoco en las relaciones entre niveles de gobierno y convierte a las entidades subnacionales prácticamente en simples agentes del gobierno nacional para la ejecución de sus políticas y programas. Este es o fue el caso de países como México, Venezuela, Indonesia y la antigua URSS.*
- *Federalismo competitivo, el cual permite que los miembros territoriales de una nación dispongan de un nivel alto de autonomía relativa para actuar en esferas*

<sup>7</sup> Lo cual condiciona el apoyo que recibe tanto del gobierno central como de su correspondiente gobierno regional.

*públicas; en ausencia de coordinación ello puede conducir a un considerable grado de solape en sus actuaciones. Este es el caso principalmente de Estados Unidos y, en menor medida, Brasil y Argentina.*

• *Federalismo cooperativo, que concibe la gestión del Estado como el resultado de un continuo proceso institucionalizado de negociación entre los integrantes territoriales de una nación, entendiendo al gobierno central principalmente como una suerte de coordinador de la actuación del Estado. Este es el caso de países como Alemania, Canadá, Suiza y Australia.*

También se podrían seguir variantes menos convencionales tales como la del llamado “*Estado Autonómico*” materializado parcialmente en España (Aja, 1999), que está basado más en el respeto a la diversidad de tratamientos políticos y fiscales debido a diferencias en las condiciones culturales e históricas que dieron lugar al desarrollo de las regiones; o la organización territorial en un estado unitario que opera bajo un sistema descentralizado de relaciones intergubernamentales (Rhodes, 1999), tal como funciona en alguna medida en países como el Reino Unido, Suecia y Colombia; sólo por nombrar algunas de las perspectivas que ofrece la producción académica sobre estos temas.

Sin embargo, visto nuestro objetivo de construir un sector público que abra la participación al ciudadano y ajuste su oferta de bienes colectivos a los requerimientos razonables de las comunidades, además de considerar algunos rasgos estructurales de las finanzas públicas en Venezuela que mencionaremos a continuación, coincidimos parcialmente con el planteamiento de la Constitución de 1999, la cual sugiere que el camino apropiado para la organización territorial del Estado es el del llamado “federalismo cooperativo”. La pregunta relevante en ese caso es: ¿qué instituciones y políticas públicas se necesitan para avanzar en esa dirección? A responder esta pregunta dedicaremos la siguiente sección, pero antes debemos aclarar por qué la estructura de las finanzas públicas venezolanas condiciona en buena medida esa alternativa estratégica para la organización territorial del Estado, si se quiere construir un sector público descentralizado y participativo, que brinde servicios con equidad y eficiencia.

El argumento relativo a las restricciones que impone la estructura de las finanzas públicas sobre el arreglo institucional para la organización territorial del Estado descansa en el hecho cierto de que Venezuela financia su administración pública general **principalmente** de tres fuentes de ingresos: i) la renta petrolera en sus distintas variantes (ISLR, dividendos, regalías); ii) el ISLR a las personas jurídicas no petroleras; iii) el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Desde una perspectiva de política tributaria, no resulta pertinente descentralizar directamente ninguna de esas fuentes de financiamiento. Diversos argumentos podrían esgrimirse para fundamentar esta apreciación estrictamente técnica: la naturaleza territorialmente concentrada de las bases tributarias en el caso de la renta petrolera y el ISLR, cuya descentralización pronunciaría con creces los desequilibrios inter-territoriales hoy existentes; las complejidades de la administración tributaria del IVA, limitaciones de capacidad institucional para desarrollar el esfuerzo de tributación por los estados, presión deficitaria sobre el gobierno nacional debido a la reducción de su portafolio de fuentes de ingresos (debilitando su capacidad para hacer política fiscal), entre otros.

Esto no implica que el producto de esos tributos no pueda ser transferido para fortalecer a los gobiernos subnacionales, para lo cual existen instrumentos de financiamiento intergubernamental. De hecho, eso es lo que hoy hacen el Situado, el FIDES y la LAEE. Pero es razonable sostener que los incentivos contenidos en esos mecanismos de financiamiento son muy distintos a los que conlleva un arreglo institucional en el cual los estados y municipios son responsables directos de recaudar esos tributos. Ello es así porque ninguno de esos mecanismos de financiamiento mencionados está sustentado en la contribución que los ciudadanos podrían hacer a la gestión de los gobiernos subnacionales que disfrutan de esos recursos fiscales. No obstante, si bien esto último sería virtuoso desde la perspectiva de la rendición de cuentas y de la co-responsabilidad fiscal, sería probablemente inviable desde el punto de vista de gestión tributaria y profundamente inequitativo para las regiones con menores bases económicas disponibles para su financiamiento propio.

La conclusión natural que se infiere de semejante restricción estructural en las finanzas públicas venezolanas es que no tiene sentido pensar en una organización político-territorial de tipo Federalismo Competitivo, cuando el gobierno central estaría en capacidad de arrasar a los gobiernos subnacionales en esa competencia por proveer bienes colectivos; mucho menos en condiciones de escasez de recursos fiscales. Tampoco tiene sentido hoy en día proponer un regreso a un Federalismo Jerárquico como el que prevaleció antes de la década de los 1990s (paradójicamente en proceso bajo el gobierno actual), cuando los países en el mundo están explorando diversas modalidades de relaciones intergubernamentales con acento descentralizador, ante el reconocimiento de la necesaria interdependencia de los distintos niveles de gobierno en la provisión de bienes colectivos.

Por tales motivos, nuestra propuesta para Venezuela en materia de organización político-territorial es avanzar hacia una suerte de **Federalismo basado en Redes Intergubernamentales**. Esta viene a ser una ver-

sión moderna y venezolanizada del convencional federalismo cooperativo sugerido en la Constitución de 1999, en la que no se brindan ni siquiera lineamientos generales para la construcción de ese arreglo institucional. En trazos gruesos, nuestra propuesta de federalismo basado en redes descansaría en una asignación intergubernamental de competencias administrativas mezcla de forma explícita y anticipada de las distintas funciones que en forma exclusiva o concurrente le corresponde ejercer a cada nivel de gobierno dentro de cada sector sujeto a descentralización. La misma mezcla aplicaría para las distintas fuentes de financiamiento que ameritan un tratamiento intergubernamental en su diseño, regulación y administración.

Esta propuesta sugerida aquí explotaría las ventajas de combinar exclusividad y concurrencia tanto en el lado de la gestión del gasto público como en la explotación de fuentes de financiamiento, pero minimizando los exigentes esfuerzos de negociación institucionalizada y regular que conlleva un sistema federal cooperativo como el alemán. Bajo estas condiciones brevemente descritas, la asimetría de recursos entre niveles de gobierno evitaría hacer tan discrecional la asignación de responsabilidades y fuentes de financiamiento entre esos niveles, tal como ha sucedido hasta el presente en el proceso de descentralización en Venezuela.

## **INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS REQUERIDAS PARA CONSTRUIR UN SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO**

Se ha mencionado ya que el objetivo básico de nuestra propuesta formulada en este capítulo es construir un sector público descentralizado y participativo, que ponga a disposición de los ciudadanos políticas, programas y servicios públicos. Se espera que esos bienes colectivos respondan a sus necesidades y aspiraciones razonables, respetando al mismo tiempo la diversidad de preferencias de las comunidades. No obstante, en el desarrollo de nuestra argumentación han aparecido otros objetivos de política pública: equidad inter-territorial e inter-personal, disciplina fiscal, simplicidad administrativa, autonomía de gestión, entre otros.

Naturalmente, cada uno de esos objetivos puede ser atendido por más de un instrumento de política o mecanismo institucional. No obstante, por razones de espacio y para hacer más simple nuestra propuesta, presentaremos a continuación el esquema general de esos mecanismos requeridos para hacer viable la estrategia de reforma orientada a construir ese federalismo basado en redes, asociándolos a sus principales objetivos de política pública. Para ello hemos dividido nuestras propuestas en cuatro áreas principales.

## FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

A efectos de mejorar el sentido de responsabilidad de los actores políticos hacia los ciudadanos y sus jurisdicciones, consideramos oportuno que se desarrollen los siguientes arreglos institucionales y/o políticas públicas:

- *Creación de una Cámara de Senado de representación territorial en el poder legislativo, cuyos integrantes sean elegidos con criterios auténticamente jurisdiccionales, a fin de incrementar el sentido de responsabilidad de rendir cuentas hacia los ciudadanos;*
- *Modificación de las reglas electorales relativas a la elección de representantes estatales en el poder legislativo, dándole un mayor peso a la representación por voto uninominal;*
- *Creación de Juntas Electorales Regionales y Locales elegidas, incluyendo la representación ciudadana, que eleven la autonomía del poder electoral y faciliten la separación de las elecciones nacionales de las subnacionales;*
- *Creación de la figura de Defensores Ciudadanos elegidos electoralmente en cada jurisdicción local y regional, a efectos de servir como una tercera parte en los conflictos entre el sector público y los ciudadanos.*

## CREACIÓN DE INSTANCIAS DE GOVERNABILIDAD Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Con el propósito de mejorar el carácter cooperativo de la toma de decisiones en asuntos de interés para dos o más niveles de gobierno, así como intensificar el sentido de responsabilidad de rendir cuentas de las autoridades hacia sus comunidades, se considera conveniente desarrollar los siguientes arreglos institucionales y/o políticas públicas:

- *Creación de un Consejo Intergubernamental de Gobierno (CID) que se convierta en foro para la discusión y toma de decisiones sobre estrategias y políticas para la acción concertada entre niveles de gobierno. Este Consejo debe contener cuando menos dos instancias responsables de políticas públicas: uno integrado por ministros, gobernadores y alcaldes tomando decisiones generales sobre políticas; otra instancia a cargo del diseño y seguimiento de esas políticas. El diseño institucional de este CID debe procurar blindar a la instancia técnica para que cumpla de forma relativamente independiente con sus funciones.*

- *Creación de múltiples Consejos Sectoriales Intergubernamentales (CSI), para la coordinación intersectorial entre niveles de gobierno. Esta es quizás la principal materialización del federalismo basado en redes. Cada uno de esos CSI debe estar integrado por la Dirección Superior de cada Ministerio (MS, MECD, MINFRA), así como sus representantes equivalentes al nivel regional (Secretarios, Directores) y local (Directores). Las propuestas generadas en esta instancia de decisión sectorial deben ser elevadas a la consideración del CID.*
- *Creación de Consejos Territoriales de Planificación y Presupuesto Participativo (CTPPP), donde participen representantes de la sociedad civil organizada elegidos por sus comunidades, así como autoridades regionales y locales a efectos de planificar, programar y traducir en asignaciones presupuestarias las prioridades de intervención de los gobiernos subnacionales en las respectivas jurisdicciones.*

#### **FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

A efectos de mejorar la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en sus distintos ámbitos competenciales (educación, salud, programas sociales, seguridad, protección ambiental, etc.), se considera oportuno desarrollar los siguientes arreglos institucionales y/o políticas públicas:

- *Aprobación y puesta en práctica de una nueva legislación que atribuya no sólo competencias administrativas sino también funciones específicas a cargo de cada uno de los niveles de gobierno, con una auténtica concepción de programas y servicios en red. Evidentemente que el criterio rector para esta nueva asignación de responsabilidades debe ser el llamado principio de subsidiariedad, donde se debe privilegiar al nivel menor de gobierno que tenga las capacidades institucionales desarrollables en un plazo razonable para asumir una función.*
- *Desarrollo de legislación y mecanismos que le otorguen a los gobiernos subnacionales niveles suficientes de autonomía de gestión para hacerse cargo cabalmente de las competencias y funciones atribuidas por el arreglo mencionado en el punto anterior. Esto implica proveer especialmente a los establecimientos responsables de programas y servicios públicos de las facultades legales y administrativas para tomar decisiones gerenciales en cuanto a la contratación y utilización de recursos*

*humanos, materiales y financieros para el cumplimiento de aquellas responsabilidades.*

- *Constitución de mecanismos de rendición de cuentas que no se limiten al convencional cumplimiento de las normas sobre control fiscal, sino que vayan avanzando gradualmente hacia la incorporación en las organizaciones con responsabilidades colectivas (ministerios, secretarías y direcciones de organismos públicos, así como organizaciones no-gubernamentales proveedoras de bienes colectivos) de sistemas de evaluación de la gestión y medición de impactos de las políticas, programas y servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos.*

#### **REESTRUCTURACIÓN DE LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**

Con el propósito de proveer de recursos suficientes a los entes subnacionales a cargo de nuevas responsabilidades y crear reglas del juego apropiadas para la equidad inter-territorial y la disciplina fiscal, se considera oportuno el fortalecimiento de la descentralización fiscal en los siguientes términos:

- *Reforma del Sistema de Transferencias Intergubernamentales hacia los gobiernos regionales y locales, buscando una mezcla óptima de instrumentos orientados a fortalecer la autonomía, la coordinación intergubernamental y la equidad inter-territorial.*
- *Creación de nuevas Fuentes Propias de Financiamiento y Desarrollo Institucional para las Administraciones Tributarias de los gobiernos regionales.*

Esta modificación del sistema de relaciones fiscales entre niveles de gobierno es consistente con nuestra propuesta general de un Federalismo basado en Redes Intergubernamentales, en el sentido de que procura construir un arreglo fiscal que combine los siguientes atributos:

- i) Autonomía fiscal relativa tanto por vía del Situado (una transferencia incondicional de destino discrecional para los gobiernos subnacionales) como a través de sus nuevas fuentes propias de financiamiento, que le brindarían un cierto grado de libertad en el margen para asignar recursos de acuerdo con sus prioridades regionales y locales.*
- ii) Capacidad de movilización de recursos subnacionales. En el caso de los gobiernos regionales, esas nuevas fuentes incluirían el impuesto a las ventas minoristas, impuesto a la gasolina, sobre-tasa al ISLR a las personas naturales, tasas por servicios regionales; en el caso de los gobiernos*

*municipales implicaría principalmente un fortalecimiento de los impuestos predial y de la actividad económica, patentes, tasas por servicios locales. Todo ello bajo una estructura de incentivos que promueva la co-responsabilidad fiscal entre ciudadanos y autoridades subnacionales.*

*iii) Coordinación fiscal intergubernamental a través del nuevo Fondo Intergubernamental para el Desarrollo Territorial (FIDT), que permitiría implementar proyectos de común interés para más de un nivel de gobierno, generando así economías de escala y de alcance, reduciendo el solape de esos niveles en su intervención pública y seguramente multiplicando el acceso de los ciudadanos a bienes colectivos.*

*iv) Equidad inter-territorial mediante un Fondo de Nivelación Inter-Territorial, que estaría orientado a garantizar un nivel mínimo de programas y servicios colectivos a todo ciudadano en Venezuela, independientemente de su localización geográfica.*

*v) Desarrollo de capacidades institucionales a nivel subnacional, que abarque tanto la creación y fortalecimiento de sus administraciones tributarias como el sistema de gestión integral del gasto (presupuesto, administración financiera, control fiscal, sistema de evaluación, etc.).*

## CONCLUSIÓN

Como se puede apreciar en este capítulo, si bien es reconocido en la literatura académica que la equidad social no es el propósito principal de las reformas institucionales como la perseguida por la descentralización, nuestra propuesta deriva en un arreglo intergubernamental que podría hacer más eficiente la provisión de servicios, facilitaría un nivel mínimo de bienes colectivos a las comunidades y consideraría más apropiadamente la diversidad de requerimientos de las mismas.

Todo ello apunta a fortalecer el desarrollo integral del país y viene a soportar el resto de nuestras propuestas (educación, salud, infraestructura social), tomando también en consideración los equilibrios formulados en nuestra estrategia económica. Estamos seguros de que su puesta en práctica nos permitirá construir una sociedad donde la igualdad de oportunidades y el respeto a la diversidad humana sean más la norma que la excepción.

## Referencias bibliográficas

- Barrios, Armando (2005). *Decentralisation of the Regional Health Systems in Venezuela: A public policy and management approach*. Tesis presentada para optar al título de Doctor en Filosofía, Birmingham University, Birmingham, United Kingdom.
- Barrios, Armando (1998). Riesgos latentes en el arreglo institucional para la descentralización fiscal en Venezuela. En *Descentralización, gobierno y democracia*. Carlos Mascareño (Editor). Caracas: CENDES y G-Local.
- Barrios, Armando (1998b). Las finanzas públicas de los estados en Venezuela. En *Descentralización en Perspectiva*. Rafael De la Cruz (Coordinador). Caracas: Ediciones IESA.
- Barrios, Armando (1996). Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela. Serie Política Fiscal, 94. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De la Cruz, Rafael (Coordinador) (1998). *Descentralización en Perspectiva*. Caracas: Ediciones IESA.
- Elazar, Daniel (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- González, Rosa Amelia (1998). Las finanzas públicas de los municipios en Venezuela. En *Descentralización en Perspectiva*. Rafael De la Cruz (Coordinador). Caracas: Ediciones IESA.
- Kenyon, Daphne and John Kincaid (1991). *Competition among states and local governments*. Washington DC: The Urban Institute Press.
- Mascareño, Carlos (Coordinador) (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas.
- Mascareño, Carlos (Editor) (1998). *Descentralización, gobierno y democracia*. Caracas: CENDES y G-Local.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Modernización de las Gobernaciones en Venezuela*. Caracas: CDB Publicaciones.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999). *La Descentralización: Diálogo para el Desarrollo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Rhodes, R.A.W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations* (2ª ed.). Aldershot: Ashgate Publishing.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Saiegh, Sebastian and Mariano Tommasi (1999). An Incomplete-Contracts approach to intergovernmental transfer systems in Latin America. En *Decentralization and accountability in the public sector*. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. S. Burki & G. Perry (Editors). Washington DC.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.