



Refugio

MICHAEL PENFOLD

En la provincia

La nueva Constitución tiene sin duda todos los adjetivos que correctamente se le han adjudicado: presidencialista, estatista, paternalista, inconsistente, y extensa. Sin embargo, la Constitución posee entre algunas de sus escasas bondades un adelanto considerable que esperemos no sea revertido por el yugo presidencial: la posible profundización del proceso de descentralización. Este es quizás uno de los pocos temas en los cuales nuestros insignes constituyentes dejaron llevarse por un aire modernizador a pesar de que a última hora aprobaron disolver el Senado, mecanismo esencial para proteger la permanencia de un verdadero Estado federal. Ante un presidencialismo asfixiante - período por seis años con reelección, control sobre las fuerzas armadas, capacidad de disolver la Asamblea Nacional, poder de decreto ampliado, mayor facilidad para utilizar la ley habilitante, capacidad de convocar referendums para reformar la Constitución y mayor poder de veto legislativo- lo único que queda como contrapeso a semejante poder son los espacios políticos, administrativos y fiscales que a nivel subnacional podría garantizar ("por ahora") el nuevo texto constitucional.

La descentralización en teoría ha quedado bien blindada y regulada en una constitución que comienza, no obstante, a ser ampliamente criticada. La razón detrás de este verdadero milagro constitucional es que la descentralización, a pesar de todo lo que se diga en contra de ella, es un éxito inobjetable, tanto política, fiscal y administrativamente. El nuevo arreglo institucional introduce reformas necesarias para otorgarle definitivamente un rango constitucional a la autonomía política de los estados y municipios, estableciendo la elección directa de alcaldes y gobernadores por cuatro años con reelección, manteniendo las asambleas regionales con un nuevo nombre, el de consejo legislativo, y creando un ente coordinador de todo el proceso como lo es el Consejo Federal. Este va a estar regulado por una ley posterior y que está presidido por el vice-presidente ejecutivo, y puede ser un instrumento interesante para coordinar la transferencia de competencias administrativas y mantener un equilibrio fiscal entre los estados y municipios. Sin embargo, si el Consejo Federal no está bien diseñado se corre el riesgo que sea otro instrumento de control utilizado por el presidente para ahogar a la provincia.

La revolución y la Constitución

La verdadera "revolución pacífica" de esta Constitución, y que paradójicamente no tiene nada que ver con lo que nos ha prometido el chavismo, son los cambios que podría introducirse a la dimensión fiscal de la descentralización. Estas reformas incluyen la transferencia inmediata entre un 15% y 20% de los ingresos ordinarios como parte del situado constitucional (monto que ya había sido establecido por ley), obligación de invertir 50% del situado en educación, salud y seguridad, creación de un fondo de compensación interterritorial administrado por el Consejo Federal y distribuido de acuerdo a una fórmula que será establecida por ley y la posibilidad de transferir a los estados tributos importantes que permitan aumentar sus ingresos propios. Este último aspecto de la reforma fiscal de la descentralización es central para obligar a los estados a que sean ellos mismos los que comiencen a financiar sus bienes públicos y servicios y disminuir así su dependencia de las transferencias de recursos provenientes del gobierno central. Esta es la única estrategia posible frente a un poder ejecutivo que reduce y utiliza políticamente las transferencias intergubernamentales para minimizar a sus contrincantes. Ante esta situación, la independencia política de los gobernadores pasa por la profundización de la descentralización fiscal y la transferencia de tributos como el impuesto al consumo sobre gasolina, licores y cigarrillos, así como una sobretasa al impuesto sobre la renta a las personas naturales.

Hay quienes han afirmado que la introducción de estas reformas fiscales pueden generar serios desequilibrios para las finanzas públicas nacionales. Ciertamente, esto puede ocurrir si las transferencias de recursos no son sincronizados con una mayor transferencia de responsabilidades de gastos hacia los estados. Hasta ahora, la principal falla del proceso de descentralización en Venezuela ha sido que la transferencia de recursos por concepto de Situado, Fides y Ley de asignaciones económicas especiales ha avanzado más rápidamente que la transferencia de servicios como educación y salud. En este sentido, la Carta Magna establece una base financiera sólida

para que los estados estén en una mejor posición para asumir nuevas responsabilidades de gasto. En la medida en que los servicios sean descentralizados entonces estas reformas fiscales no le deberían generar mayores problemas al gobierno central. Esto quiere decir que en la ley sobre el Consejo Federal, debería ser incluido un mecanismo que permita iniciar un proceso transparente, global y armonioso de descentralización de servicios a lo largo y ancho del país. Hasta ahora ese proceso ha avanzado de forma muy irregular y discrecional.

La agenda pendiente en materia de descentralización reclama la aprobación de una Ley de Hacienda Pública Estatal, tal como lo establece de forma obligatoria el numeral sexto de la disposición transitoria cuarta de la Constitución Bolivariana. La reforma de este marco regulatorio requiere de lineamientos coherentes que permitan profundizar este proceso sin crear problemas financieros para el gobierno nacional. Estas reformas deben conceptualizarse de una forma global y no a través de reformas parciales de las leyes existentes, deben apuntar a incrementar la autonomía financiera de los estados y disminuir así su dependencia de las transferencias intergubernamentales, crear mecanismos de resolución de conflictos entre los distintos niveles de gobierno y profundizar la transferencia de responsabilidades de gasto hacia los estados. Para ello es necesario seguir cinco principios fundamentales:

1. Aumentar la autonomía estatal implica mejorar la eficiencia. Venezuela posee el mayor desbalance fiscal vertical de América Latina debido a que los ingresos de los estados dependen en más de un 96% de transferencias intergubernamentales como el Situado Constitucional, FIDES, LAEE, y asignaciones presupuestarias. Es necesario transferir algunos tributos para disminuir parcialmente este desbalance y permitir que los estados puedan financiarse cada vez más a través de ingresos propios. Sin embargo, la decisión de cuáles impuestos debe hacerse desde un punto de vista técnico y estudiar con cautela sus implicaciones económicas, entre ellas la necesidad de introducir mecanismos compensatorios para aquellos estados más pobres con una base tributaria muy escasa. Aquí no hay que inventar la rueda sino ver experiencias

exitosas en otras partes del mundo y adaptarlas a nuestra realidad institucional.

2. Generar restricciones presupuestarias duras para los estados. La descentralización fiscal para que funcione adecuadamente debe tener un marco regulatorio que haga difícil que los estados transfieran sus costos administrativos hacia el gobierno central. Si esto no ocurre, como ha pasado en Brasil, Colombia y Argentina, los estados utilizan distintos mecanismos para intentar que el gobierno central los auxilie en momentos fiscales difíciles. Esta es otra razón por la cual transferir impuestos es una buena solución siempre que las transferencias intergubernamentales sean transparentes y poco discrecionales y que para los estados sea difícil acceder al endeudamiento. Venezuela tiene las condiciones, contrario a otros países en América Latina, para generar estas restricciones duras y aumentar la eficiencia que un proceso de descentralización puede producir en la asignación del gasto.

3. Simplificar el sistema de transferencia intergubernamentales. Es un mito pensar que a través de los ingresos propios se va a poder financiar adecuadamente el proceso de descentralización. Los estados van a seguir dependiendo de las transferencias intergubernamentales para financiar sus actividades. Lo importante es simplificar el número de transferencias, que en Venezuela se han multiplicado en los últimos años, y crear reglas claras de distribución que impidan la manipulación política por parte del gobierno central. Las transferencias intergubernamentales funcionan en la medida en que sus reglas sea transparentes, equitativas y poco discrecionales. La creación del Fondo de Compensación Interterritorial es una buena oportunidad para simplificar y despolitizar las transferencias existentes, particularmente el FIDES.

4. Armonizar ingresos y responsabilidades de gasto. Este es quizás el mayor problema que enfrenta la descentralización en Venezuela. Es vital profundizar el proceso de transferencia de servicios, particularmente en el área educativa, para equilibrar lo que se transfiere en ingresos y las responsabilidades de gasto. Para ello es importante crear un sistema de transferencia que sea gradual, como lo es actual-

mente, pero acotada en el tiempo y garantizar condiciones mínimas que deben ser cumplidas por el gobierno central, para no transferir los pasivos laborales de los servicios.

5. Coordinar no es lo mismo que controlar. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para mejorar la eficiencia de un proceso de descentralización. Sin embargo, el actual gobierno muchas veces confunde coordinar con controlar. Es por ello que el Consejo Federal de Gobierno, como instancia coordinadora, no debe ser vista como una alcabala, sino como un foro democrático que tiene como propósito fortalecer institucionalmente a los estados y municipios, coordinar las políticas sectoriales en áreas prioritarias como salud y educación y aumentar la información sobre aquellos programas exitosos que puedan ser imitados en otras partes del país.

Un proceso de descentralización fiscal que cumpla con estos principios va a permitir fortalecer el proceso de democratización y el desarrollo de la sociedad venezolana. Es por ello que ante tantas fallas que presenta el actual diseño constitucional venezolano, queda la esperanza que la descentralización se convierta en una de las pocas dimensiones dinamizadoras de un sistema político cuyo punto focal será el presidente. La descentralización -aun sin la presencia del Senado, pieza central para la existencia del federalismo- puede convertirse silenciosamente en el mayor contrapeso al nuevo presidencialismo venezolano. No nos debe extrañar que los políticos, incluyendo los del Polo Patriótico, decidan refugiarse en la provincia, único espacio que queda para experimentar los beneficios de un verdadero sistema democrático. Tampoco nos debe extrañar que sea en la provincia donde comience a estructurarse lentamente las alternativas políticas y las peticiones de reformas que va a tener que confrontar el gobierno en un futuro próximo. Esperemos que así sea.

MICHAEL PENFOLD
PROFESOR DE ECONOMÍA POLÍTICA IESA