



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Escuela de Gobierno
Maestría en Políticas Públicas

ANÁLISIS DEL SITUADO
CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA
(1998 – 2002)

María del Carmen González del Yerro Beiras

ABSTRACT

El presente informe trata de analizar el diseño y comportamiento reciente del Situado Constitucional en Venezuela, transferencia de recursos destinada a traspasar parte de los Ingresos Ordinarios del Gobierno Central a las entidades regionales.

Los resultados muestran que dicho mecanismo de compensación territorial, debido al arreglo institucional sobre el cual se sustenta y a la alta dependencia de la economía venezolana, y por ende del Gobierno, de un recurso natural altamente volátil como lo es el petróleo, le ocasiona ciertos problemas de inestabilidad a los gobiernos regionales. Asimismo, se podría ver debilitada la correspondencia fiscal entre ingresos propios y gastos de los Estados. Por lo tanto, se ve recomendable evaluar el tipo de arreglo actual sobre el cual se basa el Situado, teniendo presente como aspectos básicos buscar el esfuerzo fiscal propio, la transparencia y responsabilidad presupuestaria y limitar la dependencia de ingresos compartidos de impuestos altamente volátiles como los son los gravados sobre los recursos naturales.

INDICE

Introducción.

Capítulo 1: Teorías sobre la Descentralización Fiscal y las Transferencias Intergubernamentales.

- 1.1. La Descentralización Fiscal.
- 1.2. Las Transferencias Intergubernamentales.
 - 1.2.1. Generalidades sobre las Transferencias Intergubernamentales.
 - 1.2.2. Los Sistemas de Transferencias Intergubernamentales.

Capítulo 2: La Descentralización, las Transferencias y los Ingresos Públicos en Venezuela.

- 2.1. Proceso de Descentralización Fiscal en Venezuela.
- 2.2. Las Transferencias Intergubernamentales en Venezuela.
- 2.3. Estructura de los Ingresos del Gobierno Central en Venezuela.

Capítulo 3: Comportamiento del Situado Constitucional en Venezuela.

- 3.1. Generalidades y análisis teórico del Situado Constitucional en Venezuela.
- 3.2. Evolución del Situado Constitucional durante el período (1998 – 2002).
 - 3.2.1. Algunas particularidades.
 - 3.2.2. Hipótesis sobre la presunta “predictibilidad” del Situado.
 - 3.2.3. Hipótesis sobre el “carácter procíclico” del Situado.

Conclusiones.

Bibliografía.

INTRODUCCION

En todo proceso de Descentralización Fiscal, el tema del financiamiento regional constituye un punto de suma importancia. Es aquí cuando surge el concepto de “Transferencias Intergubernamentales”, instrumento de equilibramiento fiscal entre los distintos niveles de gobierno.

Existen múltiples teorías acerca de cual es el diseño más adecuado de un Sistema de Transferencias, pero todas coinciden en que sea cual sea el tipo de transferencia, estas deben estar acordes con la finalidad buscada, teniendo siempre presente dos aspectos importantes, el esfuerzo fiscal y la responsabilidad y transparencia presupuestaria.

Venezuela, como la mayoría de los países que llevan a cabo un proceso de Descentralización Fiscal, goza de dos tipos de fuentes de financiamiento para los gastos de los gobiernos subnacionales: fuentes de generación propia y transferencias del Gobierno Central. Dentro de las Transferencias se encuentra el “Situado Constitucional”, transferencia de recursos que constituye la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales. Dicha fuente de recursos constituye uno de los temas más importantes dentro de las Finanzas Públicas de los Estados en Venezuela, punto que recientemente a tomado fuerza en diversos debates.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el diseño y comportamiento reciente del Situado Constitucional en Venezuela, de modo de evaluar cuales podrían ser las virtudes y debilidades de tal sistema.

Para este efecto, el informe se encuentra dividido en tres partes: una primera parte donde se enunciará brevemente algunas teorías sobre la Descentralización Fiscal y las Transferencias Intergubernamentales de manera de introducir al lector en este tema.

Como segunda parte se hará un breve recuento de cómo se comenzó a ordenar el proceso de Descentralización Fiscal en Venezuela y cual es su actual estructura de Transferencias Intergubernamentales. Así mismo se dedicará un apartado al análisis de la estructura de los Ingresos del Gobierno Central, por representar éstos la base para el cálculo del Situado Constitucional, tema central del presente trabajo.

En el tercer capítulo se realizará un análisis del Situado Constitucional en Venezuela. Dicho estudio constará de dos partes, una teórica, en la cual se intentará encuadrar este tipo de transferencia dentro de la teoría general. Posteriormente se hará un análisis empírico de los datos estadísticos sobre la evolución del Situado, estudiando algunas particulares con relación a su comportamiento y estructura.

CAPITULO 1

TEORIAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

El presente capítulo tiene como objetivo dejar planteados a manera de marco conceptual los principios y/o criterios generales de las teorías básicas sobre Descentralización Fiscal y Transferencias Intergubernamentales que se consideran importantes abordar de modo de poder entender el posterior desarrollo y análisis del caso en estudio.

Una primera parte describe en términos generales lo que significa la Descentralización Fiscal. Una segunda parte aborda el tema de Transferencias Intergubernamentales, estableciendo algunas diferentes formas para el diseño de las mismas, el cual dependerá del objetivo que desee lograr el país que las implemente.

1.1. La Descentralización Fiscal.

El concepto de **Federalismo Fiscal** hace referencia a la estructura vertical de un sector público compuesto por dos o más "niveles de decisión", o niveles de gobierno, en donde la división de tareas y los grados de autonomía entre ellos no dejan de considerar la necesaria interdependencia, dado que cada jurisdicción es una parte integrante de un todo, la Nación.

En la asignación de responsabilidades fiscales es importante la definición de **descentralización fiscal**, la cual puede ser entendida como el desplazamiento de

competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) de un nivel superior o central hacia uno inferior o subnacional.

A la hora de analizar que tipo de funciones pueden ser descentralizadas y hasta que grado y cuales debe seguir cumpliendo el gobierno central, se suelen tomar como pilares tres funciones básicas de la teoría tradicional: asignación, distribución y estabilización.¹

Tal y como lo plantea Musgrave (1993), existe la conveniencia de que las funciones de distribución y estabilización sean manejadas por parte del Gobierno Central. En cuanto a la función asignativa, se le da gran importancia a la participación de los gobiernos subnacionales en la consecución de una asignación eficiente de recursos. Este criterio es formalizado en lo que en la literatura económica tradicional se conoce como el **“Teorema de la Descentralización”**, en donde Oates (1972) nos plantea que siempre será más eficiente o al menos tan eficiente la provisión de un bien público por el nivel de gobierno con influencia sobre el área que recibe los beneficios directos del mismo.

En la práctica, se pueden observar varios criterios a utilizarse a la hora de transferir funciones y responsabilidades de ingresos y gastos de los niveles centrales a los subnacionales, que van desde un nivel amplio (en donde el gobierno nacional deja al nivel local o subnacional que decida en cuanto al monto y asignación de los gastos y de los ingresos a recaudar), hasta el nivel más restrictivo o limitado, en el cual el gobierno

¹ Ver Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1993).

subnacional depende exclusivamente de las transferencias que le hace el gobierno central sin traspasarle simultáneamente nuevas responsabilidades de gasto.²

1.2. Las Transferencias Intergubernamentales.

1.2.1. Generalidades sobre las Transferencias Intergubernamentales.

En la mayoría de los países hoy en día se han desarrollado modelos de descentralización que no son completos, es decir, que si bien existe una descentralización de los gastos, esta no ha sido acompañada por un grado equivalente de descentralización en los ingresos. Por lo tanto, estos modelos obedecen a una centralización de la recaudación y descentralización de los gastos, haciéndose necesario algún mecanismo para cubrir esta brecha.³

Las transferencias de recursos del nivel nacional hacia otros niveles de gobierno subnacionales es lo que en la literatura se conoce como **Transferencias Intergubernamentales** y constituye uno de los aspectos más importantes de las Finanzas Públicas de los gobiernos descentralizados.

El denominado sistema de Transferencias Intergubernamentales se basa en el hecho de que es la Nación quien tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos. En consecuencia, en un proceso de descentralización de funciones, el desbalance o brecha fiscal entre los ingresos y gastos de las entidades territoriales (desequilibrio vertical) se compensa con transferencias del

² Ver “*Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*”. Serie Política Fiscal No. 44. Cepal, Santiago de Chile 1993.

³ Se pueden citar, entre otros, a Venezuela, México, Argentina, Guatemala, etc. como ejemplos de países con modelos de descentralización que no son completos. Ver Stein (1998)

nivel nacional, las cuales deben guardar una relación directa con el costo de las funciones cedidas.

La existencia de las transferencias puede ser justificada por cuatro objetivos principales que persiguen:

- ✓ Corregir los desequilibrios fiscales verticales.
- ✓ Estimular la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas para promover la expansión de dichos servicios a los niveles socialmente deseables.
- ✓ Corregir desequilibrios horizontales.
- ✓ Garantizar un estándar mínimo de servicios en todas las jurisdicciones.

Estos objetivos responden a dos principios básicos de la teoría económica: eficiencia y equidad. Así, las transferencias enfocadas más en los dos primeros objetivos responden a necesidades de eficiencia, mientras que las enfocadas en los dos últimos responderían mas a criterios de redistribución y equidad.

Por otro lado, Oates (1977) establece dos tipos básicos de transferencias: **condicionales e incondicionales**. En las primeras, el gobierno nacional define en cierta medida los fines para los que se deben aplicar los fondos, mientras que en las incondicionales el gobierno subnacional puede emplear los recursos de acuerdo con su propio conjunto de prioridades. Generalmente estas últimas son justificadas por razones de equidad y suelen estar dirigidas a jurisdicciones más pobres o de bases tributarias más débiles, apuntando así a objetivos de redistribución.

Existen diversas teorías acerca de cual es el tipo de transferencias más eficaces de acuerdo con la finalidad buscada, pero existe la idea de que las transferencias con condicionalidad son más eficaces que aquellas puramente gratuitas. Estas actúan como instrumento para cambiar o inducir nuevas políticas como incentivos o desestímulos frente a determinadas conductas del sector público local. Su condicionalidad surge del principio de la escasez de los recursos y de la necesidad de utilizarlos donde se maximice su rendimiento. Por lo tanto, se debe evaluar el tipo y grado de condicionalidad y la forma en que se medirá y evaluará, siempre teniendo presente dos aspectos: buscar el esfuerzo fiscal propio y hacer lo mas transparente posible la responsabilidad y transparencia presupuestaria.

Finalmente, existe una gran critica relacionada con este tema de Transferencias, y es el relacionado con lo que algunos autores denominan **“efecto de ilusión fiscal en los gobiernos locales”**⁴, lo cual tiene que ver con el esfuerzo fiscal de cada gobierno subnacional en la recaudación y las decisiones de gastos. Los impuestos se recaudan en todo el territorio nacional y por tanto los costos de provisión de los gobiernos locales suelen ser financiados también por los residentes de otras jurisdicciones. Este hecho provoca que el costo percibido por los residentes locales sea inferior al costo real efectivo de los bienes o servicios públicos suministrados, percepción que crea un exceso de demanda a nivel local induciendo así a un sobredimensionamiento del gasto del sector público local.

⁴ Piffano, H. (1995) es uno de los autores que menciona el término, y comenta que la “ilusión fiscal” se genera cuando existe una relación débil entre la decisión de gasto público y decisiones sobre tributación.

En otro orden de ideas, se puede establecer una relación entre el diseño de las Transferencias y la función de estabilización, considerada uno de los pilares básicos de la Teoría de la Descentralización y claramente ligada con las políticas macroeconómicas del país, función que como se mencionó anteriormente, debe ser manejada a nivel central.

Aquellos sistemas descentralizados donde la función de estabilización se encuentra a cargo del Gobierno Nacional, deben tener una recaudación de impuestos distribuida entre los gobiernos centrales y regionales consistente con esta idea. De acuerdo con un documento preparado por Ricardo López Murphy⁵, los impuestos de base cíclica (ingresos o ganancias, IVA, etc.) deben ser adjudicados al Gobierno Central, es decir, aquellos impuestos que posean una alta elasticidad. Como contraparte, los impuestos con baja fluctuación (propiedades, tabaco, alcohol, etc.), es decir, con consumos inelásticos deberían tener una base local.

Por otro lado, la base tributaria cíclica suele inducir expansiones de gasto público en el auge, sobreestimándolo, y luego un duro ajuste en el receso, profundizándolo. Por esto, se debe limitar la dependencia de ingresos compartidos de impuestos altamente volátiles, en particular los gravados sobre los recursos naturales (por ejemplo, sobre el petróleo).

Si asimilamos las ideas anteriores a las Transferencias Intergubernamentales, existe la conveniencia de que estas se encuentren desvinculadas a determinantes cíclicos, (base

⁵ Ver “*Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica*”. Serie Política Fiscal No. 87. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

tributaria o recaudación), de manera de no transferir esta variabilidad en los ingresos a las regiones y de este modo dejar en manos del Gobierno Central la política de estabilización.

1.2.2. Los Sistemas de Transferencias Intergubernamentales.

Todo sistema de transferencias consta de dos dimensiones o niveles: la dimensión vertical o también llamada *distribución primaria* (distribución de ingresos entre el gobierno central y el local) y una dimensión horizontal o *distribución secundaria* (asignación de las transferencias entre los gobiernos subnacionales).⁶

Con relación a la *distribución primaria*, en la cual se determina el tamaño del universo total de las asignaciones, existen tres enfoques generalmente utilizados en los países en desarrollo y transición, siendo él más común el método del “*impuesto compartido*”⁷. La experiencia internacional también nos deja evidencia sobre métodos determinados de manera “*ad hoc*” o sobre la base del “*reembolso de los costos*”. En el método del impuesto compartido, el gobierno central asigna una porción de la recaudación nacional de uno o varios impuestos para el sector gubernamental local, existiendo una amplia gama de opciones en cuanto al impuesto a compartir y su porcentaje, lo cual dependerá de cual sea el objetivo del sistema de transferencias y el programa de descentralización de cada país. En relación al sistema ad hoc, el gobierno central decide el monto de las transferencias de manera discrecional a través del Poder Legislativo o el Presidente de la República, sistema que presenta graves problemas de transparencia y manipulación política. En el tercer

⁶ Ver Bahl, R. (1999).

⁷ Como ejemplos de este enfoque se pueden citar a Colombia, que comparte el impuesto sobre la cerveza, Perú con el impuesto a las ventas, México con el impuesto al rol de pagos y Brasil y Colombia con los impuestos a los combustibles automotores. Ver Bahl, R. (1999).

enfoque, la determinación de los recursos a asignar se basa en el reembolso de costos sobre algún servicio prestado por el gobierno local, y constituye un enfoque centralizador de las Transferencias Intergubernamentales.

Cuando hablamos de la *distribución secundaria* o distribución de recursos entre los gobiernos subnacionales, suele orientarse el diseño hacia dos criterios de repartición de la masa coparticipable alternativos⁸: el principio de correspondencia estricto, el cual exige la aplicación de un **criterio devolutivo**, y el de equidad fiscal, en el cual se impone el **criterio de redistribución territorial**. El primer caso se basa en la devolución a la jurisdicción de un monto proporcional a la recaudación que los contribuyentes de la misma han contribuido a generar, lo cual en cierta manera incentiva a una mayor responsabilidad fiscal en las decisiones de gasto. En cuanto al segundo criterio, los montos entregados no serán proporcionales a su contribución, por lo que el criterio apunta más a resolver problemas de equidad distributiva territorial, objetivo que se logra a costa de una menor correspondencia fiscal en el ámbito local.

De lo anteriormente expuesto se puede desprender que, si el criterio de reparto se basa exclusivamente en el criterio devolutivo, debería contarse con un sistema de información de la procedencia de las recaudaciones o en su defecto, algún indicador que operase como proxy de la recaudación para poder determinar los montos a distribuir, con lo cual este criterio deberá descansar sobre un “método de fórmulas”.

⁸ Ver Piffano (1998).

Por otro lado, si el criterio de coparticipación se basara en la redistribución territorial, Piffano (1998) plantea que pueden establecerse distintos métodos:

- (a) Método por sumas fijas: método simple de prorrateo mediante sumas fijas. Una de las ventajas de este método es que carecería de contenido cíclico ya que no estaría vinculada a la recaudación. En contraparte a esto, existiría una desventaja que estaría determinada por el mecanismo de negociación política que llevaría a situaciones más beneficiosas para aquellos gobiernos locales pertenecientes al partido político del gobierno de turno, con lo cual en cierta manera se podría decir que la distribución es de tipo ad hoc.
- (b) Método de Porcentajes Fijos: este método consiste en el prorrateo sobre la base de porcentajes fijos sobre la recaudación. La mayor desventaja de este método es el contenido cíclico que tendría al encontrarse ligado directamente con una variable altamente cíclica como lo es la recaudación. Adicionalmente a esto, también existiría el problema en cuanto a su relación con las verdaderas necesidades de gasto del gobierno subnacional ya que podrían generarse recursos en exceso o defecto, dependiendo del ciclo económico, alentando así a los gobiernos a sobredimensionar el tamaño del gasto público.
- (c) Método sobre la base de fórmulas: este esquema estará basado en la definición de una fórmula que dependerá de una serie de indicadores o variables para la definición en la asignación de recursos. Dentro de los indicadores más usuales se pueden nombrar: partes iguales, en proporción a la población, según la superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de población, según la magnitud del gasto público, en relación inversa a las capacidades fiscales, según el esfuerzo tributario, según las necesidades

básicas insatisfechas de la población, según la brecha de desarrollo, en relación inversa al PBI per cápita, con relación al grado de cobertura brindado por los servicios, según las necesidades fiscales de cada gobierno, etc.

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN, LAS TRANSFERENCIAS Y LOS INGRESOS PÚBLICOS EN VENEZUELA

El inicio del presente capítulo pretende describir en forma muy breve como ha sido el proceso de Descentralización Fiscal en Venezuela y la normativa sobre la cual se fundamenta.

Posteriormente se establece la composición del Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Venezuela y se hace un análisis de la Estructura de los Ingresos Públicos del Gobierno Central, de modo de poder comprender cuales son las fuentes de financiamiento tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos subnacionales y como afecta ésta estructura a la gestión fiscal de estos últimos.

2.1. Proceso de Descentralización Fiscal en Venezuela.

Ya desde 1961, la derogada Constitución venezolana establecía el carácter federal de la organización política y administrativa de la nación, regulado actualmente en la Constitución de 1999 en su Artículo 4.⁹

⁹ Artículo 4: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

El proceso de descentralización en Venezuela comenzó a normarse recién en 1988 con la promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado¹⁰. Posteriormente, con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público en diciembre de 1989, se inicia un nuevo panorama de avances en los temas de descentralización administrativa.

En términos generales, la descentralización se encuentra regulada principalmente por la Constitución Nacional (1999), Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público (1989), Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos (1996) y su Reforma Parcial (2000) y la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) (2000).

2.2. Las Transferencias Intergubernamentales en Venezuela.

Tal como ocurre en la mayoría de los países de América Latina que han implementado un proceso de descentralización, el financiamiento de los gastos de los gobiernos subnacionales depende de dos fuentes: fuentes de generación propia y transferencias del gobierno central.

De acuerdo a la Ley de Descentralización, constituyen ingresos de los Estados, entre otros, el Situado Constitucional¹¹, los aportes del Poder Central diferentes al Situado referidos a transferencias de servicios por la descentralización, la recaudación de impuestos, tasas,

¹⁰ Gaceta Oficial No. 34.039 de fecha 29 de agosto de 1988. Se establecía la elección universal, directa y secreta de gobernadores estatales y alcaldes municipales.

¹¹ Transferencia de recursos no condicional traspasada desde el Gobierno Nacional a los Estados y Municipios.

multas y sanciones estatales o por la prestación de servicios por parte de los Estados, los ingresos por la Administración y explotación de las obras de infraestructura de las jurisdicciones, y las Operaciones de Crédito Público. Las dos primeras constituyen transferencias del Gobierno Central, mientras que el resto forman parte de las fuentes de ingresos propios.

En Venezuela, las transferencias pueden ser divididas en las siguientes categorías:

1. Situado Constitucional: constituye una transferencia de recursos no condicional destinada a traspasar parte de los ingresos ordinarios del Gobierno a los Estados.
2. Transferencias por competencias concurrentes: la Ley de Descentralización establece el traspaso de recursos financieros hacia los Estados por concepto de las competencias concurrentes¹². Establece que deben ser asignados montos en proporción a los montos históricamente acreditados y deberán ser ajustados en cada ejercicio fiscal en función a la variación de los ingresos ordinarios.
3. Aportes Especiales y Créditos Adicionales: constituyen transferencias con fines específicos para financiar programas y proyectos especiales. Dichas transferencias son de carácter asimétrico y reflejan en gran medida la capacidad de las autoridades y los grupos de interés de presionar al gobierno central para que destinen dichas partidas.
4. Transferencias del Fondo Intergubernamental para la Descentralización: constituye un mecanismo de transferencia de recursos orientado a financiar proyectos de inversión y asistencia técnica de aquellas competencias definidas dentro del proceso de

¹² El Capítulo II de Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público establece como competencias concurrentes entre otras, la educación, el deporte, obras publicas estatales, vivienda, salud, defensa civil, etc.

Descentralización. Dicho monto a transferir será aprobado por la Asamblea Nacional y nunca podrá ser inferior al 15% de los Ingresos por recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) considerado en la estimación presupuestaria del Ejecutivo Nacional.¹³

5. Asignaciones Económicas Especiales: constituyen asignaciones originadas por los ingresos fiscales recaudados por concepto de tributos previstos en la Ley de Hidrocarburos y de Minas. De la cantidad recaudada, una vez deducido el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, se destinará un 30% a los Estados, repartido de la siguiente manera: 70% para aquellos en cuyo territorio se encuentren situados los hidrocarburos y el 30% restante distribuido entre los demás Estados. La distribución en ambos grupos se hará en proporción a la población, extensión territorial y un porcentaje que será apartado para repartirlo entre los Estados que realicen procesos de refinación de hidrocarburos.

2.3. Estructura de los Ingresos del Gobierno Central en Venezuela.

El Fisco Nacional o Gobierno Central se nutre de dos tipos de Ingresos Presupuestarios: Ingresos Ordinarios y Extraordinarios ó Crédito Público. Para el período 1998-2002 los Ingresos Ordinarios representaban en promedio el 75% de los Ingresos Totales del gobierno, llegando a alcanzar en algunos trimestres valores cercanos al 95% como máximo y hasta un 50% como mínimo. (Cuadro 2.3.1 (a)). Estos números nos evidencian que el gobierno se financia en su mayoría con Ingresos de tipo Ordinario.

¹³ Artículo 2 de la “Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización”.

Cuadro 2.3.1 (a)			
Estructura de Ingresos del Gobierno Central			
	Ingresos Totales	Ingresos Ordinarios	Ingresos Extraordinarios
I/1998	100.00%	95.18%	4.82%
II/1998	100.00%	82.99%	17.01%
III/1998	100.00%	79.18%	20.82%
IV/1998	100.00%	50.78%	49.22%
I/1999	100.00%	79.77%	20.23%
II/1999	100.00%	80.52%	19.48%
III/1999	100.00%	76.90%	23.10%
IV/1999	100.00%	70.16%	29.84%
I/2000	100.00%	66.23%	33.77%
II/2000	100.00%	84.80%	15.20%
III/2000	100.00%	82.10%	17.90%
IV/2000	100.00%	62.44%	37.56%
I/2001	100.00%	77.65%	22.35%
II/2001	100.00%	83.77%	16.23%
III/2001	100.00%	66.57%	33.43%
IV/2001	100.00%	57.35%	42.65%
I/2002	100.00%	67.36%	32.64%
II/2002	100.00%	81.78%	18.22%
III/2002	100.00%	84.69%	15.31%
IV/2002	100.00%	70.67%	29.33%
Promedio	100.00%	75.04%	24.96%
Fuentes: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas. Cálculos Propios.			

Ahora bien, si profundizamos un poco mas en la estructura de estos Ingresos Ordinarios (Cuadro 2.3.1 (b)), observaremos ante todo la alta volatilidad de los mismos durante el período 1998-2002. Es importante notar que las cuatro fuentes principales de ingresos lo constituyen los Ingresos Petroleros, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta no petrolero (ISLR) y los Ingresos por Aduanas (Importación Ordinaria).

Cuadro 2.3.1 (b)
Estructura de Ingresos Ordinarios del Gobierno Central

	Ingresos Ordinarios	Ingresos Petroleros	IVA	ISLR	Ingresos por Aduanas	Otros Ingresos
I/1998	100.00%	33.21%	33.38%	13.59%	9.35%	10.47%
II/1998	100.00%	20.92%	40.60%	14.55%	12.16%	11.77%
III/1998	100.00%	23.73%	38.20%	13.43%	11.30%	13.34%
IV/1998	100.00%	19.69%	39.24%	15.79%	10.80%	14.49%
I/1999	100.00%	16.51%	38.17%	20.16%	9.30%	15.86%
II/1999	100.00%	31.37%	34.43%	13.41%	9.71%	11.09%
III/1999	100.00%	46.04%	28.45%	9.01%	8.39%	8.10%
IV/1999	100.00%	52.76%	23.44%	8.45%	6.66%	8.68%
I/2000	100.00%	45.87%	23.77%	12.28%	6.57%	11.51%
II/2000	100.00%	48.11%	25.84%	9.72%	7.96%	8.36%
III/2000	100.00%	52.28%	24.17%	8.82%	7.10%	7.64%
IV/2000	100.00%	66.03%	16.78%	6.46%	5.36%	5.37%
I/2001	100.00%	45.55%	23.04%	13.16%	6.19%	12.06%
II/2001	100.00%	60.41%	17.92%	9.48%	5.90%	6.29%
III/2001	100.00%	52.55%	22.96%	9.69%	7.17%	7.63%
IV/2001	100.00%	42.64%	28.18%	11.44%	8.18%	9.56%
I/2002	100.00%	32.24%	32.21%	17.30%	8.21%	10.04%
II/2002	100.00%	60.23%	18.73%	9.80%	5.12%	6.12%
III/2002	100.00%	58.92%	21.30%	9.10%	5.65%	5.04%
IV/2002	100.00%	61.16%	19.99%	8.97%	4.43%	5.45%
Promedio	100.00%	43.51%	27.54%	11.73%	7.77%	9.44%
Desviación	0.00%	15.36%	7.63%	3.43%	2.16%	3.13%

Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Cálculos Propios.

Los Ingresos Petroleros que a principios del período representaban alrededor del 33%, llegan a alcanzar valores cercanos al 60% para el 2002. Como contraparte a esos recursos se encuentra el IVA, segunda fuente de ingresos en orden de importancia, con una participación promedio de alrededor del 28%. Así mismo, el ISLR y los Ingresos por Aduanas aportaron en promedio un 11% y 7% respectivamente durante esos años.

Cuadro 2.3.2						
Estructura de Ingresos Ordinarios del Gobierno Central como % PBI						
	Ingresos Ordinarios	Ingresos Petroleros	IVA	ISLR	Ingresos por Aduanas	Otros Ingresos
I/1998	16.33%	5.42%	5.45%	2.22%	1.53%	1.71%
II/1998	13.54%	2.83%	5.50%	1.97%	1.65%	1.59%
III/1998	14.06%	3.34%	5.37%	1.89%	1.59%	1.88%
IV/1998	12.59%	2.48%	4.94%	1.99%	1.36%	1.82%
I/1999	11.56%	1.91%	4.41%	2.33%	1.08%	1.83%
II/1999	13.13%	4.12%	4.52%	1.76%	1.27%	1.46%
III/1999	18.45%	8.50%	5.25%	1.66%	1.55%	1.49%
IV/1999	19.92%	10.51%	4.67%	1.68%	1.33%	1.73%
I/2000	16.39%	7.52%	3.90%	2.01%	1.08%	1.89%
II/2000	15.52%	7.47%	4.01%	1.51%	1.24%	1.30%
III/2000	16.16%	8.45%	3.90%	1.42%	1.15%	1.23%
IV/2000	22.79%	15.05%	3.82%	1.47%	1.22%	1.22%
I/2001	16.63%	7.57%	3.83%	2.19%	1.03%	2.01%
II/2001	21.26%	12.84%	3.81%	2.02%	1.25%	1.34%
III/2001	18.33%	9.63%	4.21%	1.78%	1.31%	1.40%
IV/2001	15.84%	6.76%	4.46%	1.81%	1.30%	1.51%
I/2002	11.73%	3.78%	3.78%	2.03%	0.96%	1.18%
II/2002	20.75%	12.50%	3.89%	2.03%	1.06%	1.27%
III/2002	20.15%	11.87%	4.29%	1.83%	1.14%	1.02%
IV/2002	25.68%	15.71%	5.13%	2.30%	1.14%	1.40%
Promedio	17.04%	7.91%	4.46%	1.90%	1.26%	1.51%
Desviación	3.84%	4.20%	0.61%	0.26%	0.20%	0.28%

Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Cálculos Propios.

Es importante notar que la variabilidad del peso del IVA, ISLR y Aduanas dentro de la estructura de ingresos ordinarios se debe a la gran volatilidad de los ingresos petroleros. Esto lo podemos observar claramente en el Cuadro 2.3.2. en donde los montos se reflejan como porcentajes del PBI. Como se aprecia, el IVA, ISLR y Aduanas son ingresos más o menos estables con desviaciones inferiores al 1% mientras que los Ingresos Petroleros poseen una variabilidad cercana al 4%, lo cual repercute directamente sobre los Ingresos Ordinarios (con desviación del 3,84%).

Cuadro 2.3.3				
Ingresos Petroleros				
(Variaciones Porcentuales)				
	Ingresos Petroleros (MM Bs.)	Precio Petróleo (US\$/Barril)	Producción Petróleo (MM Barriles)	Tipo de Cambio (Bs./US\$.)
I/1998				
II/1998	-46.68%	-2.72%	-3.68%	4.30%
III/1998	13.46%	-2.41%	-2.22%	6.40%
IV/1998	-24.29%	-13.86%	5.52%	-0.31%
I/1999	-10.67%	2.62%	-8.32%	1.09%
II/1999	122.73%	43.61%	-2.02%	3.46%
III/1999	105.43%	34.18%	-5.37%	3.66%
IV/1999	26.29%	18.72%	1.81%	3.11%
I/2000	-12.27%	15.83%	3.84%	3.63%
II/2000	4.46%	-0.80%	-0.05%	2.80%
III/2000	13.50%	11.28%	3.20%	1.58%
IV/2000	85.60%	-1.86%	2.20%	1.06%
I/2001	-48.73%	-19.89%	-1.97%	1.04%
II/2001	76.91%	2.47%	-1.67%	1.56%
III/2001	-24.57%	-5.54%	2.28%	2.57%
IV/2001	-28.64%	-25.80%	-0.77%	2.00%
I/2002	-36.87%	10.74%	-6.23%	15.78%
II/2002	225.73%	30.66%	-14.26%	17.19%
III/2002	-0.77%	7.36%	18.44%	36.87%
IV/2002	18.77%	-1.89%	-23.15%	-0.54%
Promedio	24.18%	5.40%	-1.71%	5.65%
Desviación	70.27%	17.75%	8.37%	8.92%

Fuentes: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Ministerio de Energía y Minas.
Banco Central de Venezuela.
Cálculos Propios.

De todo el análisis anterior se puede deducir que la economía venezolana y por tanto los ingresos del gobierno poseen una alta dependencia del petróleo, lo cual trae consigo una alta volatilidad y una muy difícil predictibilidad de los Ingresos Fiscales. Esta alta variabilidad depende principalmente de tres variables que por su naturaleza son altamente volátiles: precios y producción del petróleo y tipo de cambio. Este hecho se puede observar claramente en los datos del Cuadro 2.3.3., en donde se calcularon las variaciones porcentuales (con respecto al trimestre anterior) de las mencionadas variables petroleras.

Cuadro 2.3.4				
Ingresos Petroleros				
	Ingresos Petroleros (MM Bs.)	Precio Petróleo (US\$/Barril)	Producción Petróleo (MM Barriles)	Tipo de Cambio (Bs./US\$.)
I/1998	710,479.93	11.38	306.96	513.79
II/1998	378,798.14	11.07	295.65	535.87
III/1998	429,769.47	10.80	289.09	570.17
IV/1998	325,390.53	9.30	305.06	568.39
I/1999	290,659.00	9.55	279.68	574.61
II/1999	647,374.00	13.71	274.04	594.52
III/1999	1,329,875.21	18.40	259.31	616.25
IV/1999	1,679,514.40	21.84	264.01	635.39
I/2000	1,473,503.91	25.30	274.15	658.43
II/2000	1,539,217.93	25.09	274.02	676.86
III/2000	1,747,065.72	27.92	282.78	687.56
IV/2000	3,242,516.05	27.40	289.01	694.87
I/2001	1,662,505.23	21.95	283.32	702.10
II/2001	2,941,180.70	22.50	278.59	713.07
III/2001	2,218,448.65	21.25	284.94	731.42
IV/2001	1,583,125.18	15.77	282.74	746.07
I/2002	999,471.78	17.46	265.12	863.77
II/2002	3,255,533.84	22.81	227.31	1,012.30
III/2002	3,230,583.34	24.49	269.23	1,385.58
IV/2002	3,837,103.18	24.03	206.91	1,378.11
Promedio	1,676,105.81	19.10	274.60	742.96
Fuentes: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas. Ministerio de Energía y Minas. Banco Central de Venezuela.				

Como ejemplificación de este hecho se puede mencionar los niveles correspondientes al I Trimestre de 1999, en el cual se registró el menor valor de ingresos del período, caída producida por una disminución tanto en la producción como en los precios del petróleo. Por otro lado, en los últimos trimestres del 2002 se registraron altos Ingresos Petroleros, valor originado por los altos precios del petróleo y la devaluación decretada en febrero de ese año lo cual compensó en más la caída en la producción ocurrida por la crisis política y económica vivida en el país que llevo a una paralización de la industria. (Ver cuadro 2.3.4)

En algún posterior análisis que no llega al alcance del presente trabajo, se podría realizar una sencilla regresión a través de la cual se pudiera observar la sensibilidad de los Ingresos Ordinarios ante cambios en algunas variables consideradas relevantes (precio y producción de petróleo y tipo de cambio) de modo de establecer en que medida afectan la volatilidad de dichos ingresos.

$$\mathbf{IO = \beta_0 + Pp\beta_1 + Qp\beta_2 + T/C\beta_3 + \mu}$$

donde:

IO = Ingresos Ordinarios.

T/C = Tipo de cambio. (Bs./US\$.)

Pp = Precio barril de petróleo.

α = Ordenada en el origen.

Qp = Producción de petróleo. (en barriles)

μ = errores de la regresión.

CAPITULO 3

COMPORTAMIENTO DEL SITUADO CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA

El objetivo del capítulo desarrollado a continuación es hacer un análisis tanto teórico como empírico del Situado Constitucional en Venezuela y como ha sido su evolución a lo largo del período 1998-2002.

En la primera parte se relacionarán los conceptos descritos en el Capítulo 1 y se asociarán con el tipo de Transferencia que representa el Situado. En la segunda sección primeramente se harán algunas aclaraciones técnicas sobre el cálculo presupuestario y el pago del Situado para posteriormente intentar verificar las hipótesis sobre la presunta predictibilidad y el carácter procíclico del Situado Constitucional a través del análisis empírico de datos recientes (1998 – 2002), de modo de poder establecer que posibles implicaciones sobre las finanzas subnacionales representan este tipo de características.

3.1. Generalidades y análisis teórico del Situado Constitucional en Venezuela.

Tal como lo mencionamos anteriormente, el Situado Constitucional es una transferencia de recursos de carácter incondicional¹⁴ orientada a traspasar parte de los Ingresos Ordinarios del Fisco Nacional hacia los Estados, constituyendo el principal ingreso de los mismos. Un estudio sobre la estructura del presupuesto de ingresos de las entidades federales para la

¹⁴ Existe una leve restricción en el carácter incondicional ya que la ley establece que los Estados estarán obligados a destinar a la inversión como mínimo el 50% de ese monto. (en la práctica no se cumple)

década 1989-1999 ha sido efectuado por el PNUD/ILDIS (2000), en la cual se evidencia que si bien las entidades incrementaron su participación en los ingresos propios, el Situado Constitucional para 1999 representaba cerca del 65% de los ingresos de las entidades federales (Ver Cuadro 3.1.1), demostrando así que aun siguen manteniendo la absoluta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional.

Cuadro 3.1.1			
Estructura del Presupuesto de Ingresos de las Entidades Federales (1989 - 1999)			
(en Porcentajes)			
	Situado Constitucional	Ingresos Propios	Otros Ingresos
1989	65.62%	0.97%	33.41%
1990	72.66%	0.46%	26.88%
1991	85.98%	4.33%	9.69%
1992	90.33%	2.98%	6.69%
1993	90.26%	4.81%	4.93%
1994	62.11%	5.20%	32.69%
1995	83.85%	2.42%	13.73%
1996	71.03%	0.67%	28.30%
1997	64.68%	1.45%	33.87%
1998	54.54%	0.67%	44.79%
1999	64.45%	1.61%	33.94%
Promedio	73.23%	2.32%	24.45%

Fuente: Estudio PNUD/ILDIS

Continuando con la descripción del Situado, dicho ingreso forma parte de las transferencias de recursos del Gobierno Central y su monto es determinado de acuerdo a la ley como el equivalente a un máximo del 20% del total de los Ingresos Ordinarios de la Nación distribuido de la siguiente forma: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje en partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de

las entidades. No obstante, existen dos situaciones previstas en el Artículo No. 167 de la Constitución en las cuales son posibles variaciones en el Situado:

- (a) Cuando existan variaciones en los ingresos presupuestados del Gobierno Nacional, en cuyo caso se deberá efectuar un ajuste proporcional del Situado.
- (b) Cuando existan transferencias de ciertos tributos a favor de los Estados como consecuencia de la mayor descentralización, en cuyos casos se podrán compensar tales asignaciones con modificaciones en la base de Situado. En tales modificaciones, el porcentaje del ingreso nacional ordinario destinado al Situado no podrá ser menor al quince por ciento (15%).

El cálculo de este tipo de transferencias lo podemos mostrar a través de una sencilla fórmula:

$$\text{Situado} = 20\% \text{ IO [(IVA; ISLR; IA; IP (Pp, Qp, T/C); E)]}$$

donde:

IO:	Ingresos Ordinarios	IP:	Ingresos Petroleros
IVA:	Impuesto al Valor Agregado.	Pp:	Precio barril de Petróleo.
ISLR:	Impuesto sobre la Renta no Petrolera.	Qp:	Producción de Petróleo.
IA:	Ingresos por Aduanas (Importación Ordinaria)	T/C:	Tipo de Cambio. (Bs./US\$.)
	E:		Otros Ingresos.

Si analizamos esta Transferencia de recursos en base a la clasificación establecida en el Capítulo 1, el Situado Constitucional en Venezuela dentro de la distribución primaria se enmarca bajo el enfoque del “*impuesto compartido*”, ya que el mismo es determinado como una porción o porcentaje sobre la recaudación de varios impuestos que forman parte de los Ingresos Ordinarios del Gobierno Nacional. Así mismo, en cuanto a la distribución secundaria, se basa en el criterio de “*redistribución territorial*” bajo un método por fórmulas que combina dos criterios, una parte de la asignación según las necesidades fiscales de cada gobierno, asumiendo que probablemente una jurisdicción con mayor población tendrá mayores necesidades de gasto, y un segundo criterio basado en la provisión de un nivel mínimo de servicios, independientemente del tamaño de su población.

Cuadro 3.1.2.				
Distribución del Situado Constitucional por Estados				
(en Millones de Bolívares corrientes)				
	1998	Población (Censo 1990)	2002	Población (Censo 2001)
Total	1,634,876	18,103,020	3,417,114	23,052,559
Distrito Capital	154,624	1,823,222	284,660.20	1,836,286
Estado Amazonas	25,874	55,717	52,194.41	70,464
Estado Anzoátegui	75,727	859,758	153,444.79	1,222,225
Estado Apure	39,554	285,412	79,277.50	377,756
Estado Aragua	91,624	1,120,132	202,812.45	1,449,616
Estado Barinas	48,165	424,491	98,760.26	624,508
Estado Bolívar	79,043	900,310	163,265.01	1,214,846
Estado Carabobo	113,016	1,453,232	229,898.92	1,932,168
Estado Cojedes	32,886	182,066	66,842.34	253,105
Estado Delta Amacuro	27,341	84,564	55,259.75	97,987
Estado Falcón	58,535	599,185	120,422.34	763,188
Estado Guárico	52,253	488,623	107,300.26	627,086
Estado Lara	96,049	1,193,161	198,789.49	1,556,415
Estado Mérida	57,534	570,215	118,331.92	715,268
Estado Miranda	140,526	1,871,093	286,303.08	2,330,872
Estado Monagas	51,011	470,157	102,766.92	712,626
Estado Nueva Esparta	37,842	263,748	77,196.25	373,851
Estado Portuguesa	58,127	576,435	119,569.83	725,740
Estado Sucre	63,858	679,595	137,301.43	786,483
Estado Táchira	71,909	807,712	148,361.95	992,669
Estado Trujillo	51,933	493,912	106,631.10	608,563
Estado Yaracuy	45,561	384,536	91,593.34	499,049
Estado Zulia	161,884	2,235,305	336,318.33	2,983,679
Estado Vargas	-	280,439	79,812.28	298,109
Coeficiente Correlación Población 1990 Vs. Situado 1998				0.98
Coeficiente Correlación Población 2001 Vs. Situado 2002				0.99
Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas Instituto Nacional de Estadística, Venezuela Cálculos Propios.				

A modo de ejemplificación, el criterio relacionado con las necesidades fiscales puede evidenciarse en el Cuadro 3.1.2. en donde a través de un sencillo coeficiente de correlación se puede observar la alta relación entre el tamaño de la población y el monto asignado por Situado el cual se encuentra en valores muy cercanos a 1.

Según Armando Barrios (1997), existen algunas críticas a este sistema de Transferencias: ...”el Situado Constitucional ha sido caracterizado por algunos analistas como un instrumento apropiado de financiamiento intergubernamental por sus presuntas virtudes de sencillez, predictibilidad y efectividad redistributiva. Por el contrario, ha sido criticado por otros por su carácter incondicional y por el riesgo latente de que su crecimiento inhiba el esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales. Desafortunadamente poco trabajo empírico se ha adelantado para contrastar estas hipótesis, más allá del consenso que existe sobre la sencillez de la fórmula para la distribución del Situado como una de sus mayores fortalezas”.¹⁵

3.2. Evolución del Situado Constitucional durante el período (1998 – 2002)

En esta sección se realizará un breve análisis de varios aspectos referidos a la naturaleza del Situado y su evolución para el período 1998-2000. Para ello se tomaron series de datos trimestrales de diversas variables fiscales y macroeconómicas del país, de modo de intentar explicar algunas relaciones de una manera un poco intuitiva. Según la conveniencia, las variables pueden ser expresadas como porcentaje del PBI, en valores corrientes, constantes o en dólares de los Estados Unidos de América (US\$.).

¹⁵ No obstante, el autor en su trabajo realiza un sencillo análisis que le permite aventurar algunas ideas sobre este tema. Ver Barrios R., Armando (1997)

3.2.1. Algunas particularidades sobre el Situado Constitucional.

Como se menciona a lo largo del trabajo, el Situado Constitucional constituye el instrumento a través del cual el Gobierno Nacional transfiere recursos a los Estados como parte del proceso de descentralización fiscal del país, constituyendo dicho aporte el principal y más importante ingreso de los gobiernos subnacionales.

Antes de comenzar con el análisis se harán algunas aclaraciones sobre algunas características técnicas relacionadas con el cálculo presupuestario y pago del Situado. De acuerdo con la legislación, el Situado se determina como el equivalente al 20% de los Ingresos Ordinarios presupuestados del Gobierno Central. La doceava parte del monto total de ingresos a repartir deberán ser transferidos a los Estados dentro de los siete (7) primeros días de cada mes.

Ahora bien, en materia presupuestaria en Venezuela, más específicamente en lo relacionado con el período presupuestario, existe un término denominado “Semestre complementario”. Con esto nos referimos a los seis primeros meses del año posterior al período fiscal vigente, lapso en el cual se pueden pagar aquellos recursos que hayan sido comprometidos hasta el 31 de diciembre¹⁶. Con esto se quiere hacer referencia al hecho de que en la práctica el pago efectivo de los recursos del Situado no se realiza en doceavos, sino que los montos varían de acuerdo a las disponibilidades de caja y en caso de existir algún remanente pendiente podría ser pagado durante los seis primeros meses del período siguiente. Dichas

¹⁶ Si bien es cierto que a partir de la promulgación de la “Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público” en marzo del 2000 el concepto de “Semestre complementario” queda derogado, en la actualidad aun se sigue haciendo uso del mismo.

cuotas por concepto del Situado son fijadas inicialmente de acuerdo a un cronograma establecido entre la Oficina Nacional de Presupuesto y el Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia, donde se toman los montos acordados en la Ley de Presupuesto y las modificaciones a lo largo del año. Lamentablemente en la actualidad no existe ningún seguimiento de los ingresos que lo financian y sería interesante que en forma periódica (podría ser trimestralmente) se revisaran las cuotas y se determinara cuanto se les debe o cuanto se les pagó en exceso y hacer los respectivos ajustes, es decir hacer un seguimiento y evaluación expost del pago de esta Transferencia.

Cuadro 3.2.1.1						
Situado Constitucional Anual (Presupuestado Vs. Pagado)						
(en Millones de Bolívares corrientes)						
	Presupuestado (1)	Pagado (2 = 3 + 4)	Vigente (3)	Complementario (4)	Pagado del año (5)	Diferencia Pag. Vs. Pres. (6 = 5 - 1)
1998	1,924,348	1,634,876	1,548,335	86,541	1,548,335	(376,013)
1999	2,049,501	1,850,866	1,850,866	0	1,852,070	(197,431)
2000	2,554,704	2,936,670	2,935,465	1,204	2,961,499	406,795
2001	2,975,299	3,178,944	3,152,910	26,034	3,158,796	183,497
2002	3,587,831	3,417,114	3,411,228	5,886	3,411,228	(176,603)
2003				(*)		

Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Oficina Nacional de Presupuesto.

Cálculos Propios.

(*) El monto Pagado del año correspondiente al período 2002 (columna 5) no tiene adicionado el valor cancelado durante el 2003 correspondiente a Presupuesto del 2002 (complementario) por falta de información.

Como se evidencia en el Cuadro 3.2.1.1. en ninguno de los años estudiados se cumplió con el monto presupuestado por concepto del Situado. Durante los años 2000 y 2001 se le fueron transferidos a los Estados recursos en exceso y podemos especular que entre los

factores que dieron origen a este hecho se encuentran los mayores ingresos petroleros registrados por concepto de altos precios del petróleo sumado a un pequeño aumento en la producción y la depreciación de la moneda (Ver cuadro 2.3.4). Por otro lado, y sin profundizar mucho en el tema pues no es el objetivo del presente trabajo, existe un factor político que conlleva a esta situación ya que ésta ha sido un arma que tienen los Ministros de Finanzas cuando negocian con los gobernadores los demás gastos legales (FIDES y Ley de Asignaciones Especiales) que se les adeudan y que han presentado un notable retraso en la transferencia de esos recursos a los Estados.

Cuadro 3.2.1.2						
Otros Gastos Legales (FIDES y LAEE)						
(en Millones de Bolívars corrientes)						
	FIDES Presupuestado (1)	FIDES Pagado (2)	LAEE Presupuestado (3)	LAEE Pagado (4)	FIDES Pag. Vs. Presup. (5 = 2 - 1)	LAEE Pag. Vs. Presup. (6 = 4 - 3)
2002	734,133	150,769	633,160	269,163	(583,364)	(363,996)

Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE)
Cálculos Propios.

Simplemente a modo de evidencia, en el Cuadro 3.2.1.2. se puede observar que para el año 2002 los montos pagados por concepto de FIDES y LAEE resultaron significativamente inferiores a las cantidades presupuestadas, lo cual nos confirma el hecho enunciado anteriormente.¹⁷

¹⁷ Es importante resaltar que debido a la escasez de datos estadísticos no se ha podido mostrar evidencia de años anteriores.

3.2.2. Hipótesis sobre la presunta “predictibilidad” del Situado.

En este apartado se procura explicar la presunta “predictibilidad” del Situado Constitucional, basándonos en la metodología y conceptos expuestos por Armando Barrios.¹⁸

De acuerdo al análisis de Barrios, el concepto de “predictibilidad” no debe ser confundido con el de “sencillez”, ya que si bien es cierto que existe certeza en cuanto a la procedencia y distribución de los fondos que integran el Situado, las fuentes de ingresos que nutren la base del cálculo resultan altamente volátiles (tal y como se ejemplifico en el capítulo anterior), lo cual genera incertidumbre en cuanto a los montos a distribuir y por lo tanto, poca estabilidad en la gestión de los gobiernos regionales.

Si reproducimos la metodología utilizada por Barrios en la cual utiliza la volatilidad de los Ingresos Ordinarios como una expresión de la estabilidad de la gestión de los gobiernos regionales, evidenciaremos dicha hipótesis. El cálculo es realizado a través de las desviaciones estándar de las variaciones intertrimestrales del Situado, de los Ingresos Ordinarios, Ingresos Petroleros e Ingreso No Petroleros (que incluyen al IVA, ISLR no petrolero e Ingresos por Aduanas entre otros).

¹⁸ Ver Armando Barrios en “Descentralización en Perspectiva”, (1998), Caracas, Venezuela.

Cuadro 3.2.2.1.				
Volatilidad de los Ingresos Fiscales y del Situado				
(en Porcentajes)				
	Ingresos Ordinarios	Ingresos Petroleros	Ingresos No Petroleros	Situado Constitucional
I/1998				
II/1998	-15.36%	-46.68%	0.21%	40.47%
III/1998	0.02%	13.46%	-3.53%	-27.99%
IV/1998	-8.75%	-24.29%	-3.92%	-40.88%
I/1999	6.50%	-10.67%	10.70%	110.38%
II/1999	17.27%	122.73%	-3.59%	-12.84%
III/1999	39.93%	105.43%	10.00%	1.25%
IV/1999	10.22%	26.29%	-3.50%	-2.73%
I/2000	0.91%	-12.27%	15.62%	45.50%
II/2000	-0.40%	4.46%	-4.51%	-0.19%
III/2000	4.45%	13.50%	-3.94%	1.39%
IV/2000	46.94%	85.60%	4.58%	56.07%
I/2001	-25.67%	-48.73%	19.16%	-35.80%
II/2001	33.39%	76.91%	-3.02%	33.64%
III/2001	-13.29%	-24.57%	3.93%	-14.13%
IV/2001	-12.05%	-28.64%	6.32%	23.39%
I/2002	-16.51%	-36.87%	-1.37%	-30.34%
II/2002	74.37%	225.73%	2.35%	59.87%
III/2002	1.44%	-0.77%	4.79%	-13.56%
IV/2002	14.41%	18.77%	8.16%	-1.64%
Promedio	8.31%	24.18%	3.08%	10.10%
Desviación	25.14%	70.27%	7.14%	39.14%

Fuente: Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas - Ministerio de Finanzas.
Cálculos Propios.

Los resultados de las estimaciones que se presentan en el Cuadro 3.2.2.1. nos evidencian que los Ingresos Ordinarios de origen petrolero, (principal fuente que nutre a los Ingresos Ordinarios) con una volatilidad del 70% para el período 1998-2002, podrían ser quienes explican que el Situado registre una desviación estándar de sus variaciones en el orden del 40% para ese mismo lapso.

Cuadro 3.2.2.2.		
Correlación Ing. Petroleros - Situado		
(Millones de Bolívares corrientes)		
	Ingresos Petroleros (IP)	Situado Constitucional (SC)
I/1998	710,480	407,266
II/1998	378,798	572,101
III/1998	429,769	411,966
IV/1998	325,391	243,543
I/1999	290,659	512,375
II/1999	647,374	446,565
III/1999	1,329,875	452,131
IV/1999	1,679,514	439,794
I/2000	1,473,504	639,880
II/2000	1,539,218	638,676
III/2000	1,747,066	647,529
IV/2000	3,242,516	1,010,585
I/2001	1,662,505	648,772
II/2001	2,941,181	867,000
III/2001	2,218,449	744,525
IV/2001	1,583,125	918,646
I/2002	999,472	639,902
II/2002	3,255,534	1,023,026
III/2002	3,230,583	884,338
IV/2002	3,837,103	869,848
Correlación IP - SC		0.84
Fuente: OEFP - Ministerio de Finanzas.		
Cálculos Propios.		

Adicionalmente, la fuerte correlación existente entre los Ingresos Petroleros y el Situado Constitucional (Correlación IP – SC = 0,84) nos confirma que en la medida que dichos ingresos manifiesten una alta variabilidad, esta será transmitida al Situado Constitucional, con lo cual ambas variables serian muy difíciles de estimar a través del tiempo. (Ver Cuadro 3.2.2.2)

3.2.3. Hipótesis sobre el “carácter procíclico” del Situado.

De acuerdo a los preceptos de la Teoría de las Finanzas Públicas, la estabilización macroeconómica se encuentra dentro de las funciones de política fiscal que debe desarrollar el Gobierno Nacional debido a sus ventajas comparativas para ejercerla, procurando generar las mínimas distorsiones económicas. El manejo fiscal debe actuar como herramienta anticíclica de estabilización macroeconómica, generando superávit en los años de auge y desacumulando en los períodos de recesión. Esto último dependerá de la sensibilidad de los ingresos y gastos a las variaciones en el nivel de actividad económica y la capacidad de ajuste de las finanzas nacionales y regionales cuando sea necesario.

En relación a este tema, es importante notar que el carácter procíclico de los Ingresos Fiscales en Venezuela tiene implicaciones importantes para las finanzas subnacionales, ya que el Situado Constitucional, principal fuente de ingreso de los Estados, se encuentra atado a estos como un porcentaje de los Ingresos Ordinarios, lo cual trasmite el carácter procíclico de estas últimas. Sin embargo, para las finanzas del Gobierno Nacional es relativamente mejor que las transferencias hayan quedado atadas a un porcentaje fijo, pues una disminución de los ingresos irá acompañada de una disminución de las Transferencias. Por el contrario, para las finanzas regionales es desventajoso porque puede afectar la prestación sostenida de los servicios que son financiados con estos recursos.

De modo de poder comprobar de una manera intuitiva y sencilla la hipótesis sobre la prociclicidad de los Ingresos Ordinarios en Venezuela y la posterior transferencia de dicha prociclicidad al Situado, observaremos el grado de correlación existente entre los Ingresos Ordinarios y el PBI y posteriormente entre dichos Ingresos y el Situado Constitucional.

Cuadro 3.2.3.1.			
Correlación PBI - Ingresos Ordinarios - Situado			
(Millones de Bolívares corrientes)			
	PBI	Ingresos Ordinarios (IO)	Situado Constitucional (SC)
I/1998	13,102,369	2,139,525	407,266
II/1998	13,373,858	1,810,859	572,101
III/1998	12,881,311	1,811,229	411,966
IV/1998	13,124,928	1,652,681	243,543
I/1999	15,219,072	1,760,029	512,375
II/1999	15,723,326	2,063,982	446,565
III/1999	15,654,433	2,888,209	452,131
IV/1999	15,980,208	3,183,280	439,794
I/2000	19,598,645	3,212,231	639,880
II/2000	20,617,926	3,199,448	638,676
III/2000	20,685,671	3,341,885	647,529
IV/2000	21,548,432	4,910,435	1,010,585
I/2001	21,954,275	3,649,981	648,772
II/2001	22,902,673	4,868,591	867,000
III/2001	23,032,857	4,221,631	744,525
IV/2001	23,434,968	3,712,827	918,646
I/2002	26,421,818	3,099,931	639,902
II/2002	26,049,830	5,405,296	1,023,026
III/2002	27,212,982	5,483,307	884,338
IV/2002	24,429,255	6,273,645	869,848
Correlación PBI - IO		0.84	
Correlación IO - SC		0.87	
Fuente: OEFP - Ministerio de Finanzas.			
Banco Central de Venezuela (BCV)			
Cálculos Propios.			

En el Cuadro 3.2.3.1 observamos como existe un alto grado de correlación entre el PBI y los Ingresos Ordinarios (Correlación PBI – IO = 0,84), así como entre los Ingresos Ordinarios y el Situado Constitucional (Correlación IO – SC = 0,87). De estos resultados podemos adelantar que si ciertamente los Ingresos y por tanto el Situado poseen un gran componente cíclico lo cual imprime incertidumbre y volatilidad a la gestión subnacional.

Existen numerosos trabajos que sugieren como solución al problema de la prociclicidad, el diseño de un Fondo de Estabilización, instrumento creado en Venezuela en noviembre de 1998 con la “Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica” (F.I.E.M.), fondo de inversión cuyo objeto de acuerdo al Artículo 1 de la ley será procurar que las fluctuaciones del ingreso petrolero no afecten el equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país.

CONCLUSIONES

Cuando la descentralización fiscal avanza más hacia los gastos sin ir acompañada por un grado equivalente de descentralización en los ingresos, se hace necesario un instrumento para cerrar dicha brecha o desbalance, las Transferencias Intergubernamentales, pieza fundamental dentro de las finanzas públicas regionales.

Existen diversas teorías acerca del diseño de los Sistemas de Transferencias, sistemas que se aplican dependiendo de cual sea el objetivo y programa de descentralización que lleve a cabo cada país.

En Venezuela, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el desbalance entre ingresos y gastos subnacionales ha sido financiado a través de un Sistema de Transferencias Intergubernamentales. Dentro de dichas transferencias se encuentra el “Situado Constitucional”, transferencia de recursos de carácter incondicional que constituye la principal fuente de ingresos para los Estados y tema central acerca del cual se basó el análisis.

Debido al método de cálculo del Situado Constitucional este se encuentra estrechamente ligado a los Ingresos Ordinarios del Gobierno Central, con lo cual se establece una relación de comportamiento entre ambas variables, relación que lleva a ventajas y desventajas.

A lo largo del trabajo se pone en evidencia que el actual esquema de Transferencia sobre el cual se basa el Situado Constitucional goza de algunas virtudes y debilidades sobre las cuales debería trabajarse de modo de poder fortalecer las Finanzas Públicas del país. A continuación, se enumerarán una serie de aspectos sobre los cuales se debería prestar particular atención:

- Ante todo, es importante aclarar que la carencia de información estadística sobre todo de fuentes primarias, constituye una gran limitante actualmente en Venezuela en cuanto a temas de Finanzas Públicas tanto a nivel regional como nacional. Sería necesaria la implantación de un sistema de información fiscal del Sector Público el cual debería contener información sobre la gestión de los gobiernos tanto a nivel nacional como regional. Esta debilidad no permitió realizar un estudio con mucha más profundidad y que derivara en conclusiones mucho más concretas.
- Uno de los principales problemas de los procesos de descentralización lo constituye la alta dependencia que presentan los gobiernos locales de las Transferencias en la financiación de sus gastos. En Venezuela, los ingresos propios de los Estados representan no más del 6% de su presupuesto, con lo cual aproximadamente un 94% de sus ingresos dependen de recursos del gobierno central. Por lo tanto, resultaría aconsejable que en términos de reforma se incrementara la transferencia de instrumentos tributarios adecuados, de modo de disminuir dicha dependencia. En otras palabras, la descentralización exige una mezcla adecuada entre Transferencias Intergubernamentales (como mecanismo de compensación territorial) y la autoridad de

los gobiernos subnacionales para recolectar aquellos impuestos que puedan ser administrados eficientemente por estos distintos niveles de gobierno.

- El arreglo institucional sobre el cual se basa el cálculo del Situado, más específicamente su carácter incondicional, debilita la correspondencia fiscal entre ingresos propios y gastos en los Estados, lo cual puede generar incentivos o desestímulos que tiene que ver con el esfuerzo fiscal de cada gobierno regional en la recaudación y las decisiones de gastos lo cual puede llevarnos al sobredimensionamiento de los mismos ya que el costo de provisión percibido por ellos puede ser muy bajo.
- Dentro de los Sistemas de Transferencias, el Situado se encuentra enmarcado bajo el enfoque del impuesto compartido ya que el mismo es determinado como porcentaje de la recaudación de varios impuestos. Este método de cálculo basado en porcentajes fijos constituye una gran desventaja para los gobiernos locales al traspasarle a estos su contenido cíclico. Al examinar el comportamiento de los Ingresos Ordinarios (base de cálculo del Situado) estos manifiestan ser altamente volátiles (por su dependencia del petróleo), variabilidad que es transmitida de la nación a los Estados.
- En Venezuela dentro de la Estructura de Ingresos del Gobierno Central, los Ingresos Ordinarios representan alrededor del 75% de los Ingresos Totales. Dichos Ingresos Ordinarios se nutren principalmente de cuatro fuentes de recursos: Ingresos Petroleros, IVA, ISLR no petrolero e Ingresos por Aduanas. La alta dependencia del petróleo que presenta la economía venezolana ha hecho que los recursos obtenidos por este concepto lleguen a alcanzar valores cercanos al 60% del total de Ingresos Ordinarios en algunos períodos. Por otro lado, estos valores no se mantienen a través del tiempo pues en ocasiones han llegado a tocar valores de alrededor del 16%, hecho que le imprime un

carácter sumamente cíclico y difícilmente predecible a las Finanzas Públicas. Se puede presumir que dicha variabilidad depende principalmente de tres variables que por su naturaleza son altamente volátiles: precio y producción de petróleo y tipo de cambio.

- El hecho de que las fuentes de ingresos que nutren la base de cálculo del Situado resulten altamente volátiles, genera incertidumbre en cuanto a los montos a distribuir y por lo tanto poca estabilidad en la gestión de los gobiernos regionales. Utilizando la volatilidad de los Ingresos Ordinarios como una expresión de la estabilidad de la gestión de los gobiernos regionales se puede observar como dicha desviación se encuentra en valores cercanos al 25% para el período 1998-2002, por lo que se podría decir que esto es lo que este explicando que el Situado registre una desviación del orden del 40% para ese mismo período. Adicionalmente se obtuvo una alta correlación entre los Ingresos Petroleros y el Situado, con lo cual se podría concluir que estos últimos, a través de los Ingresos Ordinarios son los que le transmitirían la alta variabilidad y por lo tanto la poca predictibilidad al Situado Constitucional.
- Otro punto a resaltar del estudio es el presunto “carácter procíclico” del Situado, el cual también genera importantes implicaciones para las finanzas regionales. Para el período 1998-2002 el grado de correlación entre el PBI y los Ingresos Ordinarios y de estos últimos con el Situado fue del 0.84 y 0.87 respectivamente. Estos altos coeficientes reflejan la estrecha relación existente entre el PBI, Ingresos Ordinarios y Situado Constitucional, con lo cual podríamos adelantar que los Ingresos poseen un gran componente cíclico que es transmitido a las regiones a través del Situado, imprimiéndole incertidumbre y volatilidad a su gestión, lo cual es considerado

desventajoso porque puede afectar la prestación de los servicios que son financiados con esos recursos.

En síntesis, se puede concluir que, si bien es cierto que el Situado Constitucional en Venezuela funciona como mecanismo de compensación territorial, debido al arreglo institucional sobre el cual se basa el cálculo del mismo, a la estructura de Ingresos del Gobierno Central y a la alta dependencia de la economía de un recurso natural altamente volátil como lo es el petróleo, le ocasiona ciertos problemas de inestabilidad a los gobiernos regionales y rigidez al gobierno central. Asimismo, se debilita la correspondencia fiscal entre ingresos propios y gastos en los Estados lo cual genera incentivos en contra del esfuerzo fiscal en materia de recaudación y gastos. Todo esto nos hace pensar en la necesidad de introducir reformas y crear un adecuado diseño institucional de las relaciones intergubernamentales, el cual podría consistir básicamente en incrementar la transferencia de instrumentos tributarios adecuados y que puedan ser administrados por los distintos niveles de gobierno de manera eficiente, de modo de disminuir la dependencia de las transferencias intergubernamentales y así, la rigidez fiscal que esas transferencias pueden generar a nivel nacional. Por otro lado, se podría sugerir la creación de programas nacionales o estatales destinados a la modernización de la Administración Pública, sobre todo en el terreno tributario de los gobiernos regionales, y de manera complementaria, introducir incentivos institucionales que permitan premiar financieramente a las administraciones más eficientes.

En definitiva, la reforma deberá estar encaminada hacia la búsqueda de nuevas fuentes alternativas de financiamiento para los Estados, con atractivo potencial en la generación de ingresos propios y reducida dependencia respecto al ciclo económico.

BIBLIOGRAFIA

- Artana, Daniel y Ricardo López Murphy (1994): “*Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para América Latina*”. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Asamblea Nacional (1999): “*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*”. Gaceta Oficial No. 36.860 del 30 de diciembre de 1999. Caracas, Venezuela.
- Asamblea Nacional (2000): “*Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos*”. Gaceta Oficial No. 37.086 del 27 de noviembre de 2000. Caracas, Venezuela.
- Bahl, Roy (1999): “Las Transferencias Intergubernamentales en los Países en Desarrollo y Transición: Principios y Prácticas” en *Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales y la Gestión Financiera Local*. Banco Mundial.
- Banco Central de Venezuela: *Información Estadística*. Varios años.
- Barrios R., Armando (1998): “Las Finanzas Públicas de los Estados en Venezuela” en *Descentralización en Perspectiva*. Ediciones IESA/FEGS. Caracas, Venezuela.
- Barrios R., Armando (1998a): “Reflexiones sobre el proceso de Descentralización Fiscal en Venezuela” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental No. 11: Las Provincias y la Reforma del Estado*. Compilador: Horacio Cao. Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL/GTZ (1993): “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual” en *Serie Política Fiscal No. 44*. Santiago de Chile.

-
- CEPAL (1996): “*Descentralización Fiscal en América Latina. Balance y Principales Desafíos*”. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal.
 - CEPAL (1997): “*Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*”. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal.
 - Congreso de la República de Venezuela (1989): “*Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*”. Gaceta Oficial No. 4.153 del 28 de diciembre de 1989. Caracas, Venezuela.
 - Congreso de la República de Venezuela (1993): “*Reglamento Parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, sobre las Transferencias de Servicios y Competencias a los Estados y los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión*”. Gaceta Oficial No. 35.359 del 13 de diciembre de 1993. Caracas, Venezuela.
 - Congreso de la República de Venezuela (1996): “*Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos*”. Gaceta Oficial No. 36.110 del 18 de diciembre de 1996. Caracas, Venezuela.
 - De la Cruz, Rafael (1998): “La revolución federal de las finanzas públicas” en *Descentralización en Perspectiva*. Ediciones IESA/FEGS. Caracas, Venezuela.
 - De la Cruz, R. y Barrios, A (1998): “Venezuela: realidades y perspectivas. Un pacto para la descentralización” en *Descentralización en Perspectiva*. Ediciones IESA/FEGS. Caracas, Venezuela.
 - Freire, M. E. (1996): “Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional”, en *Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, Departamento de

- Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, La Plata.
- Instituto Nacional de Estadística, Venezuela: Información Estadística. Varios años.
 - Lopez-Murphy, Ricardo (1996): “Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica” en *Serie Política Fiscal No. 87*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
 - Ministerio de Energía y Minas de Venezuela: Información Estadística. Varios años.
 - Musgrave, Richard A. y Musgrave Peggy B. (1993): “*Hacienda Pública Teórica y Aplicada*”. Segunda Edición. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
 - Oates, W. (1977). “*Federalismo Fiscal*”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
 - Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE): *Presupuestos Nacionales*. Varios años. Venezuela.
 - Oficina de Estadísticas de las Finanzas Públicas: *Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Varios años. Ministerio de Finanzas. Venezuela.
 - Penfold, Michael (2000): “Descentralización y mercado en América Latina” en *Revista Reforma y Democracia*. CLAD. Caracas, Venezuela.
 - Piffano, Horacio L. (1995): “Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre la asignación de potestades fiscales” en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. En honor de Horacio Nuñez Miñana. Universidad Nacional de La Plata.
 - Piffano, Horacio L. P. (1998): “*La Coparticipación Federal de Impuestos y los Criterios de Reparto*”. Foro de Instituciones Fiscales. Documento 5. Buenos Aires.

- Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A. (1998). “*Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico*”. Foro de Instituciones Fiscales, Buenos Aires.
- PNUD/BM/BID (1999): “*La descentralización. Dialogo para el desarrollo*”. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.
- PNUD/ILDIS (2000): “*Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*”. Coordinador: Carlos Mascareño. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.
- Rojas, Fernando (2001): “Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: prácticas y principales desafíos” en *Serie Política Fiscal No. 85*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.
- Spahn, Paul Bernd (1999): “Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales, la Estabilidad Macroeconómica y el Crecimiento Económico” en *Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales y la Gestión Financiera Local*. Banco Mundial.
- Stein, Ernesto (1998): “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina” en *Democracia, Descentralización y Déficit Presupuestarios en América Latina*. Kiichiro Fukassaku y Ricardo Hausmann (editores). BID.