

# Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlos

## *Fiscal challenges of local governments in Venezuela and proposals to face them*

Rangel Guerrero, Christi

Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de Los Andes.

E-Mail: christi @ula.ve

Recibido: 29/05/08 / Aceptado: 02/07/08

### **Resumen**

Las relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela han estado monopolizadas por el nivel de gobierno central desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Éste en su condición de administrador de las principales fuentes de ingreso público ha usado sistemáticamente su poder para limitar los avances legales en materia de descentralización fiscal así como para incumplir las normativas sobre la transferencia de recursos hacia los estados y municipios (Reverón, 2003; Diaz-Cayeros, 2006; Mascareño, 2006; Rachadell, 2006). En el presente, el problema se agrava debido a que luego del proceso de expansión fiscal subnacional a partir de 1989, vía transferencias, los recortes en los ingresos imponen grandes desafíos desde el punto de vista del diseño presupuestario y de la gobernabilidad debido a la poca flexibilidad del gasto público a la baja. En este sentido, la investigación analiza los diversos escenarios en los que discurre el sistema financiero local y cuáles opciones podrían permitir la supervivencia de gobiernos municipales autónomos.

**PALABRAS CLAVE:** federalismo fiscal, transferencias intergubernamentales, municipios, autonomía.

### **Abstract**

In Venezuela, from the end of the 19th Century to the present, intergover-

nmental fiscal relations have been monopolized by the central government. Government, as administrator of the main source of public revenues, has systematically used its power to limit the legal advances in matters of fiscal decentralization as well as to violate the norms concerning the transfer of resources to states and municipalities (Reverón, 2003; Díaz-Cayeros, 2006; Mascareño, 2006; Rachadell, 2006). Presently, the problem has been aggravated given that as of 1989, after the process of subnational fiscal expansion by transfer, revenue budget cuts present great challenges from the point of view of budget design and governability due to the lack of flexibility of waning public expenditure. In this sense, this research analyzes the diverse scenarios in which the local financial system wanders and whose options permit the survival of autonomous municipal governments.

**KEY WORDS:** Fiscal federalism, intergovernmental transfers, municipalities, autonomy

## 1. Introducción

Las relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela han estado monopolizadas por el nivel de gobierno central desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Tanto el proceso de toma de decisiones sobre la distribución de los ingresos entre niveles de gobierno como la distribución en sí misma han dependido de la voluntad del poder ejecutivo nacional desde que, en aras de la articulación territorial, económica y política del país, se impuso un pacto fiscal de ingresos compartidos en el que los estados cedieron buena parte de su poder tributario a cambio de transferencias de subsidios desde el nivel nacional (Díaz-Cayeros, 2006, p.157)<sup>1</sup>. Para el momento en el que el sector público venezolano empieza a percibir importantes recursos derivados de la explotación de hidrocarburos, ya habían pasado casi tres décadas de recaudación centralizada y posterior reparto, lo que facilitó que en la Constitución de 1925, el gobierno central, bajo la presidencia de Juan Vicente Gómez, consolidara aún más su poder fiscal: se reservó para sí prácticamente todas las fuentes de ingreso público y creó el Situado Constitucional como fondo de repartición a los estados, en peores términos relativos que las transferencias que existían previamente (Mariñas, citado por Díaz-Cayeros, 2006)<sup>2</sup>.

El creciente peso de los ingresos petroleros como porcentaje de los in-

gresos públicos no sólo terminó de extinguir el sistema tributario subnacional, también debilitó la recaudación de los tributos no petroleros a nivel nacional ya que, dadas las circunstancias, parecía innecesario exigir contribuciones a los ciudadanos. El rentismo petrolero apuntaló un sistema de gobierno basado en el reparto, que ha tenido diferentes modalidades pero con elementos comunes, según lo propone Domingo (2005), entre ellos la tendencia a la desigualdad, la paulatina apropiación de los recursos por quienes detentan el poder y, por ende, la exclusividad en el acceso. Desde el punto de vista del federalismo, el reparto de recursos de la renta petrolera desde el gobierno central, hacia los gobiernos estatales y municipales también se ha caracterizado por la desigualdad y la apropiación; Diaz-Cayeros (2006, p.162) demuestra en su investigación con datos desde 1927 hasta 1999, cómo el gobierno central incumplió sistemáticamente con los traspasos que por Ley le correspondía transferir por concepto de Situado a los estados, observando mayor respeto a las disposiciones legales en los períodos democráticos que en los períodos de autocracia. El estudio evidencia además el poder discrecional desde el centro a la hora de distribuir entre los territorios, aunque la variable poblacional fuera determinante en las fórmulas de distribución.

Sin lugar a dudas las relaciones fiscales intergubernamentales cambiaron positivamente a partir de 1989, los datos de Mascareño (2000) muestran una evolución creciente en el peso de los ingresos subnacionales respecto al total de ingresos públicos, pasando de 17 % en 1989 hasta 29% en 1998. No obstante, este incremento en los ingresos no fue producto de una verdadera descentralización tributaria, en la que estados y municipios ganaran autonomía para decidir la cuantía de sus ingresos en base a sus necesidades, sino que persistió el esquema de reparto con la ampliación de la fuente existente (el Situado Constitucional) y la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en 1993 y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE) en 1996, ambas manejadas de forma jerárquica y con poco espacio para la opinión de los representantes territoriales<sup>3</sup>.

En este sentido, aún en pleno auge del proceso de descentralización y posteriormente, diversos investigadores confirman la tendencia histó-

rica del poder nacional a asumir el rol de propietario de los recursos tributarios y patrimoniales obtenidos en todo el territorio, en vez de cumplir la función de administrador; he aquí algunos ejemplos:

- En el caso del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) Del Rosario y Mascareño (2001, p. 31) reseñan las denuncias frecuentes de los gobiernos subnacionales ante las dificultades para acceder a los recursos durante el período 1994 -1999, y Benítez (2006) demuestra la poca efectividad del Fondo como distribuidor durante el periodo estudiado (2003-2005), tanto por razones de rechazo de proyectos como por los retardos de hasta tres años en la constitución de los fideicomisos de aquellos aprobados.
- Díaz Polanco (2004) deja en evidencia el incumplimiento en los tras-pasos financieros que debían acompañar los procesos de descentralización de la salud en varios estados de Venezuela a partir de 1995.
- Reverón (2003, p. 210) cita información publicada en el diario El Nacional, según la cual “para el 17 de febrero de 2003 por lo menos 18 gobiernos regionales y 200 alcaldías están paralizadas por falta de recursos porque el Ejecutivo y la Tesorería Nacional no han entregado el Situado Constitucional correspondiente al tercer trimestre de 2002”, situación que motivó acciones por parte de las Gobernaciones de Carabobo y Yaracuy ante la Corte primera en lo Contencioso Administrativo, que fueron admitidas y declaradas procedentes según lo expuesto por Rachadell (2006).
- Rangel (2007) demuestra con datos presupuestados y ejecutados de municipios andinos el escaso aporte de los recursos de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE) en los ingresos entre 1999 y 2003 además de profundas asimetrías en su distribución. A su vez, respecto a LAEE, la alcaldía del municipio Maracaibo no recibió oportunamente sus transferencias entre 2001 y 2003 según lo expusieron Ferrer et al (2003, p. 11).

Es evidente entonces, que las reformas fiscales ocurridas a partir de 1989 fueron superficiales toda vez que mantuvieron la imposición desde el centro de las reglas del juego en las condiciones de las transferencias, relaciones jerárquicas y clientelares, discrecionalidad en las entregas y su distribución, autonomía limitada para los gobiernos territoriales y por último, lo más grave es que dejaron abierta la posibilidad de la

re-centralización fiscal; proceso que comienza en 2000 de forma ilegal y que se “legitima” con modificaciones en las leyes relativas a las transferencias y la creación de fondos extra presupuestarios, temas que serán retomados más adelante<sup>4</sup>. Creemos firmemente que de haberse promovido la creación de las haciendas estatales con poder tributario sobre las accisas (impuestos a la gasolina, al tabaco y a los licores) y de haberse modificado el sistema tributario local, dándole opciones a los municipios rurales (impuesto a los inmuebles rurales y urbanos), la re-centralización financiera no se lograría tan fácilmente.

En suma, las circunstancias que promovieron las reformas descentralizadoras a partir de 1988 no pudieron con el peso de la historia en las relaciones fiscales intergubernamentales venezolanas ni con la condición rentista del sistema financiero público. Sin embargo, aunque los números nos indiquen una vuelta al pasado en la situación del federalismo y municipalismo venezolano, la realidad actual ofrece un panorama mucho más incierto y retador del que se vivió antes de la descentralización. A continuación se explican algunos de los elementos que sustentan esta afirmación.

## 2. La expansión fiscal

A pesar de que la administración centralizada de los principales ingresos públicos ha sido una constante por más de un siglo en Venezuela, el reparto financiero por niveles de gobierno se incrementó significativamente durante el período 1989 -1998: en peso relativo, los ingresos territoriales subieron más de un punto porcentual anual y en términos monetarios reales los ingresos de los estados se multiplicaron por 3.9, mientras que los ingresos de los municipios se multiplicaron por 5.3 (Cuadro 1)<sup>5</sup>. Tal expansión en las finanzas subnacionales fue resultado de:

- a. El incremento en los porcentajes del Situado Constitucional debido al artículo 13 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) que establecía en concordancia con el espíritu de redistribución de la carta magna de 1961, un aumento de la asignación

- del Situado Constitucional del 12,5% (mínimo) y 15% (máximo), a un equivalente del 16% (mínimo) de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional que se incrementaría en 1% anual hasta alcanzar el 20%.
- b. El aumento del tamaño del gobierno en términos reales. Durante los diez años analizados, los ingresos públicos nacionales se duplicaron lo que sin duda alguna impactó la partida del Situado Constitucional, aunque no necesariamente en la misma proporción.
  - c. El régimen para la transferencia de recursos financieros por las competencias asumidas previsto en la LODDT. En este sentido, los estados debían recibir los recursos económicos por competencias asumidas para la prestación de las mismas, previa firma del convenio de transferencia. d) También en la LODDT se otorgan fuentes de ingreso propias para los estados: la administración del papel sellado y otras especies fiscales, de las piedras de construcción y adornos no preciosos, minerales no metálicos, de las salinas, el aprovechamiento de las carreteras, autopistas, puentes, aeropuertos y puertos.
  - d. La creación del FIDES en noviembre de 1993 y de LAEE en diciembre de 1996, transferencias intergubernamentales condicionadas a la presentación de proyectos de inversión. La primera se distribuye atendiendo criterios de población, mientras que la segunda da ventajas a las entidades que explotan minas e hidrocarburos.
  - e. En el caso de los municipios, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1989, revitalizó su organización y con ello el aprovechamiento de fuentes previstas en la Constitución de 1961 y en la Ley.

De acuerdo con las cifras sobre la composición de los ingresos de los estados, la fuente más importante siempre ha sido el Situado Constitucional (Cuadro 2). En relación a los municipios, la situación no es homogénea; González y Mascareño (2004, p. 211) identifican tres grupos: municipios que dependen casi exclusivamente de las transferencias intergubernamentales donde predomina el Situado (aprox. 69%), municipios que

dependen de una estructura de ingresos diversificada (aprox. 23%) y municipios que logran la mayoría de sus ingresos con la recaudación de sus tributos (aprox. 8%). De lo anterior queda evidenciado que el incremento en los ingresos de estados y municipios a partir de 1989 resulta principalmente de los aportes por Situado Constitucional, tanto porque aumentó su porcentaje como porque el tamaño global del presupuesto de ingresos públicos experimentó una gran expansión, mientras que el resto de las transferencias y los recursos propios han jugado un papel secundario, excepto para algunos municipios de ciudades capitales de estado.

Cuadro 2. Estructuras del presupuesto de ingresos de los estados  
(1989-1999) (%)

Fuente Año	S. <sup>(1)</sup>	I. P.	Plan de I. S.	T x C.	LPH	LAEE	FIDES	S. C.	C. A. <sup>(2)</sup>	Otros	Total
1989	65,62	0,97	-	-	-	-	-	1,03	32,34*	0,04	100
1990	72,66	0,46	2,57	-	-	-	-	0,65	23,64*	0,02	100
1991	85,98	4,33	-	-	-	-	-	-	8,69*	1,00	100
1992	90,33	2,98	-	-	-	-	-	-	4,51	2,18	100
1993	90,26	4,81	-	-	-	-	-	-	2,55	2,38	100
1994	62,11	5,20	-	2,68	-	-	-	-	21,77	8,24	100
1995	83,85	2,42	-	6,82	4,86	-	-	-	-	2,05	100
1996	71,03	0,67	-	8,96	2,96	-	6,31	-	-	10,07	100
1997	64,68	1,45	-	12,47	2,91	2,53	6,28	-	-	9,68	100
1998	54,54	0,67	-	11,86	3,32	7,17	9,52	-	-	12,92	100
1999	64,45	1,61	-	14,02	- <sup>(3)</sup>	9,46	9,58	-	-	0,61 <sup>(4)</sup>	100

(1) Incluye la proporción que cada estado transfiere a sus municipios por concepto de situado municipal.

(2) Los créditos adicionales son, por lo general, incrementos del situado inicial estimado.

(3) Esta transferencia desaparece como tal. Se crea el Fondo Nacional de la Ley de Subsistema de vivienda.

(4) Incluye: 4.620 millones de bolívares de subsidio de capital; 3.542 millones de bolívares de aportes a la Policía Metropolitana; 9.385 millones de bolívares del Ministerio de la Familia.

\* En su mayoría son incrementos por ajustes del situado.

/S.=Situado constitucional/I. P.=Ingresos propios/Plan de I. S.=Plan de inversión social/T x C.=Transferencias por competencias/LPH=Ley de Política Habitacional/S. C.=Subsidio de capital/C. A. =Créditos adicionales/

Fuente: Mascareño, 2000, p. 68

Dada esta información se pueden inferir algunas implicaciones en la estructura presupuestaria de los gobiernos territoriales por el lado del gasto. Dentro de la teoría del federalismo fiscal, los análisis empíricos sobre las transferencias intergubernamentales han ofrecido claras evidencias del efecto papel matamoscas “flypaper effect”, entendido como la circunstancia en la que el dinero del gobierno central transferido a los gobiernos subnacionales se queda pegado al uso presupuestario, sin que este uso necesariamente satisfaga las necesidades de los ciudadanos-votantes (Mueller, 2003, p. 221)<sup>6</sup>. El efecto se da fundamentalmente con las transferencias no condicionadas, aquellas que se otorgan sin que el ente transmisor imponga su voluntad sobre el destino de las mismas, pero se ha demostrado que puede ocurrir también con las condicionadas. Hay dos causas asociadas al efecto papel matamoscas: la primera es la ilusión fiscal, que para el caso de las transferencias intergubernamentales ocurre porque los ciudadanos desconocen los montos transferidos y su razón de ser, ignorancia que quienes están en el gobierno saben aprovechar para gastar en función de intereses particulares no coincidentes con el interés colectivo (el problema de agencia). La segunda, se refiere a las motivaciones de los funcionarios públicos que buscan aumentar el tamaño de sus presupuestos para ganar poder y bienestar (Niskanen citado por Mueller, 2003).

En ambos casos, el resultado es que buena parte de los recursos transferidos financiarán incrementos en nómina, beneficios para los funcionarios y allegados, y obras de poco alcance. Valladares (2005) demostró empíricamente el efecto papel matamoscas en el Municipio Boconó del Estado Trujillo, y aunque esta experiencia no pueda generalizarse, diversas investigaciones sí que han puesto en evidencia la gran proporción de los gastos de gobierno y administrativos respecto al gasto total en muchos estados y municipios venezolanos. Es innegable que en un sistema político caracterizado por el clientelismo, los intentos de capturas y débiles controles financieros, la probabilidad de que se produzca el efecto es muy alta. Esta teoría la corroboran las declaraciones del Alcalde de Caracas Freddy Bernal quien pedía reconsiderar las reformas a las leyes de FIDES y LAEE en 2006 porque “la mayoría de las alcaldías del país dependían del Situado Constitucional, destinado en su mayoría al pago de nómina, mientras que los recursos emanados

vía LAEE y FIDES eran los que normalmente usaban para la inversión” (citado por Rincón 2006, p. 167)

Así las cosas nos atrevemos a afirmar que buena parte de los presupuestos de gastos de estados y municipios están sujetos a un tipo de gasto corriente rígido, que da muy poco espacio para maniobrar en caso de recortes en las transferencias. Al respecto existen estudios<sup>7</sup> que indican que el efecto papel matamoscas no ocurre a la inversa, esto es, que en caso de disminuciones en los traspasos, no necesariamente disminuirá el tamaño del presupuesto en igual proporción y las partidas de gasto afectadas no serán las mismas que crecieron junto con las transferencias iniciales (Deller y Maher, 2006, p. 216-217).

### **3. Tiempos de re-centralización financiera**

En materia de federalismo fiscal, la Constitución de 1999 admite más de una valoración; por un lado, estableció un techo máximo al porcentaje correspondiente al Situado para estados y municipios en 20%, lo que puede interpretarse como una desmejora frente a la disposición de la LODDT que contemplaba que, una vez alcanzado el 20% éste sería el mínimo a transferir, además de que se elimina el Senado como cámara de representación territorial en el poder legislativo y con ello las posibilidades del ejercicio de la defensa de los intereses de las regiones. Por otro lado, se ceden nuevos impuestos a los municipios (el impuesto a los predios rurales y el impuesto sobre transacciones inmobiliarias), y en las disposiciones transitorias se promueve la creación de las haciendas de los estados con instrumentos tributarios propios. Además en la carta magna se dispuso la creación del Fondo de Compensación Interterritorial a ser administrado por el Consejo Federal de Gobierno, órgano en el que participarían los representantes de los tres niveles de gobierno para garantizar cierta horizontalidad en las relaciones intergubernamentales<sup>8</sup>. En teoría, las tendencias eran adecuadas porque se pretendía aumentar el poder tributario de los gobiernos subnacionales y hacerlos menos dependientes de las transferencias, a la vez que el Consejo Federal de Gobierno supliría la ausencia del Senado en la toma de decisiones sobre el funcionamiento del sistema federal.

En la práctica, pese a la supuesta supremacía de la Constitución y sus disposiciones, no se creó el Consejo Federal de Gobierno, ni el Fondo de Compensación Interterritorial, ni la hacienda de los estados, ni se cedieron nuevos impuestos a los municipios. En cambio, recrudecieron los incumplimientos en las disposiciones legales sobre las transferencias para luego hacer cambios paulatinos en estas mismas leyes en un esfuerzo por legitimar el recorte financiero. Las principales reformas son:

1. En el año 2000 se modifican las leyes que regulan al FIDES y LAEE, con objeto de que 20% de los recursos de cada estado y municipio se ejecuten en proyectos propuestos por las comunidades organizadas. La intención era garantizar el gasto de estas transferencias en las necesidades más sentidas por la población, sin embargo, implicó la pérdida de poder de decisión de estados y municipios sobre el 20% de estos recursos.

2. En la Ley de Presupuesto correspondiente al año 2003, se decide cambiar la denominación de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela, pasando de ingreso ordinario a ingreso extraordinario. De esta manera, dependiendo el Situado de los ingresos ordinarios, disminuye el monto a repartirse (Rachadell, 2006).

3. Ante el repunte de los precios en el mercado internacional de hidrocarburos, la política del ejecutivo ha sido la de estimar de forma muy conservadora los precios del petróleo en las leyes de presupuesto 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, para que los excedentes sean calificados como extraordinarios y de esta manera, evitar su distribución a través del Situado.

4. En 2006 fueron modificadas las leyes de FIDES y LAEE con objeto de incluir a los consejos comunales como nuevos beneficiarios. La reforma del LAEE ocurrió el 9 de marzo y la de FIDES el 22 de marzo, siguiendo en ambos casos la misma lógica para el reparto de los recursos; de los ordinarios que antes se repartían otorgando 60% para los estados y 40% para los municipios, ahora se reparten 42% para los estados, 28% para los municipios y 30% para los consejos comunales. En cuanto a los recursos extraordinarios que ingresen a cualquiera de los dos fondos ahora se otorgarán 30% a los estados, 20% a los municipios y 50% a los consejos comunales.

5. En 2007 el ejecutivo nacional decide, "para contener la inflación"<sup>9</sup>,

disminuir la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en seis puntos porcentuales, además de aumentar la lista de productos exentos. El IVA es la fuente principal que nutre al FIDES, por lo que el monto a distribuirse entre estados, municipios y consejos comunales sufre una merma significativa.

Los hechos anteriores son prueba fehaciente de la disminución de los recursos subnacionales en medio del acrecentamiento del tamaño del sector público nacional; ya en 2006 el peso porcentual de los ingresos de estados y municipios respecto al total fue del 17%, igual al del año 1989. Esto implica que no se trata solamente de una re-centralización en los recursos, sino de un nuevo centralismo, por cuanto nunca antes el gobierno nacional concentró tantos ingresos fiscales como ahora.

#### **4. ¿Que ocurrirá entonces con la gestión de estados y municipios en Venezuela?**

Para responder a esta pregunta se deben tener en cuenta varias consideraciones. Desde el punto de vista legal, los gobiernos subnacionales están obligados a cumplir el principio de equilibrio presupuestario en medio de fuertes limitaciones para acceder al recurso del endeudamiento en los mercados financieros externos e internos, además de que a diferencia del gobierno nacional, los estados y municipios no pueden crear dinero inorgánico o devaluar la moneda. Por lo tanto, una disminución en los ingresos necesariamente conlleva al recorte en los gastos o endeudamiento con funcionarios, proveedores y contratistas. En este sentido, lo interesante desde el punto de vista del impacto en la gestión pública es poder determinar si acaso la escasez de recursos aumentará la eficiencia en el uso de los mismos, ¿cuáles partidas de gasto serían las afectadas? Sobre esto, la teoría y la práctica indican que si bien la expansión fiscal por la vía de transferencias incrementa el gasto corriente, específicamente el de personal, la contracción fiscal afectará en primer lugar los gastos de inversión, de mantenimiento de infraestructuras y de dotación de materiales y suministros en la prestación de servicios, a la vez que se acumularán deudas por pasivos laborales.

Esto es así porque en términos generales el gasto público es bastante

flexible al alza y no a la baja y, dentro de la clasificación del gasto, los de personal son los más rígidos por razones legales y políticas<sup>10</sup>, así como los de administración, pero por razones que tienen que ver con las motivaciones particulares de representantes electos y burócratas, que privan sobre los intereses colectivos de acuerdo a las teorías de elección pública<sup>11</sup>. La consecuencia directa es que los gobiernos estatales y municipales deberán redefinir sus políticas públicas: paralizarán algunos planes, postergarán otros, dejarán de atender nuevas demandas ciudadanas, se incumplirá con los mantenimientos necesarios y en definitiva, se afectará la calidad en la prestación de servicios estatales y locales o sencillamente se incumplirá con las competencias que ordena la Constitución. Sin embargo, y aquí se introduce una nueva consideración, la realidad no es homogénea para los estados y los municipios, ni entre los gobiernos del mismo nivel. Comenzaremos por hacer referencia brevemente a los estados, que a diferencia de los municipios no tienen opciones tributarias que garanticen su autofinanciación en más de un diez por ciento (el mejor de los casos). Entre éstos, podemos distinguir dos grupos, aquellos que tienen minas e hidrocarburos y aquellos que no. En virtud de que las asignaciones económicas especiales se distribuyen favoreciendo con un amplio margen a las entidades con minas e hidrocarburos, la reforma de LAEE afectará más que proporcionalmente (debido a la composición de los presupuestos) a estos estados. Veamos un ejemplo, si se comparan las cifras destinadas a los estados por concepto de LAEE de 2006 y 2007<sup>12</sup>, se observa un aumento nominal del 3,5%, que al descontarle la inflación del año 2006 del 17%, según las cifras del Banco Central de Venezuela, implica una disminución real del 13,5% en los recursos disponibles. Esta disminución afectará más que proporcionalmente a aquellos estados en los que la importancia relativa de los recursos de LAEE dentro de sus presupuestos sea mayor (Anzoátegui, Monagas y Zulia).

En cuanto a los estados y el FIDES el impacto de la disminución se distribuirá, en teoría, de forma homogénea entre los estados según las fórmulas de reparto vigentes. Los datos de la asignación de FIDES a los estados, nos indican que hubo una ligera disminución en términos nominales (0,1%) para el año 2007, que en términos reales se traduce en una caída del 17,1% si consideramos la inflación. Pero debemos tener

en cuenta otro aspecto, y es que en la práctica no todos (estados y municipios) acceden al cien por ciento de los recursos que les corresponden por FIDES y LAEE legalmente, ya sea porque no se presentan suficientes proyectos, porque un significativo porcentaje son rechazados o porque los aceptados sufren retardos en la asignación presupuestaria. En este sentido, podemos adelantar que para los estados con minas e hidrocarburos y con una alta utilización de los recursos de las dos fuentes (FIDES y LAEE) el impacto de los recortes será mayor que para aquellos sin minas y que desaprovechaban los recursos disponibles.

Respecto a los municipios, en primer lugar hay que destacar que tienen una gran ventaja frente a los estados: gozan de potestades tributarias que en promedio, otorgan capacidad de autofinanciamiento muy superior (alrededor de 44%)<sup>13</sup> al promedio de ingresos propios de los estados. No obstante, el promedio de ingresos propios de los municipios en Venezuela esconde una realidad sumamente heterogénea; como fue adelantado en el segundo apartado, se identificaron tres grupos de municipios según la composición de sus ingresos siguiendo a González y Mascareño (2004), entre ellos el grupo que depende en más del 75% de las transferencias desde el poder central, sería el más afectado por los recortes, mientras que el grupo cuyas fuentes de ingresos están más o menos diversificadas recibirá un menor impacto y por último, aquellos con ingresos propios que soportan más del 70% de sus presupuestos, no verán gravemente afectada su situación financiera.

Adicionalmente, es preciso advertir que tal como ocurre con los estados, no todos los municipios acceden al total de los recursos disponibles por FIDES y LAEE, es más, según los datos recavados por el proyecto "El Municipio en Venezuela" que realizó el CIEPROL, varios municipios andinos sencillamente no accedieron a alguna de estas fuentes durante el período analizado (2000 – 2003). En definitiva la importancia de las transferencias intergubernamentales y dentro de éstas, el peso relativo del FIDES y LAEE varía de un municipio a otro considerablemente, veamos algunos ejemplos:

- En el municipio Chacao del Estado Miranda para el ejercicio fiscal 2007 no hay recursos presupuestados por FIDES, los aportes de LAEE se estiman en 0,38% y sus ingresos propios representan más de 95% del total<sup>14</sup>,

- En el municipio Urdaneta del estado Trujillo los dineros de FIDES aportaron 22%, los de LAEE 14% y los ingresos propios fueron del 5% en el año 2003.<sup>15</sup>
- En el municipio Aricagua del estado Mérida no hubo ingresos por concepto de FIDES, ni LAEE en 2003 y los ingresos propios aportaron 0,01% al total de ingresos.
- La alcaldía del municipio San Cristóbal del estado Táchira estimó en el presupuesto de 2003 aportes del FIDES que representaban 9% del presupuesto, aportes de LAEE que representaban 3% y 65% de ingresos fruto del propio esfuerzo fiscal.
- El presupuesto de ingresos de 2007 del municipio Maracaibo nos indica que se espera un aporte del FIDES del 16%, LAEE representa el 30% de los recursos y los ingresos propios aportarán un 43%<sup>16</sup>.

Entre que existen potestades tributarias, la gran diversidad en la composición de los ingresos municipales y la tendencia al poco aprovechamiento de los recursos de FIDES y LAEE<sup>17</sup>, se tiene una situación menos negativa, en la práctica, de lo que aparentan las últimas reformas legales sobre las transferencias intergubernamentales, y en comparación con los estados. Esto no significa que se desestimen las consecuencias negativas de las reformas<sup>18</sup> en cuanto al debilitamiento del sistema financiero local y el sistema financiero público en su conjunto, lo que se pretende destacar es que los municipios aún tienen opciones para mantener el nivel de recursos disponibles en la actualidad y en algunos casos mejorarlo.

Resumidamente, la gestión eficiente de los gobiernos subnacionales depende en buena medida del diseño del sistema de financiación y los límites a los que deben someterse desde el punto de vista presupuestario. En Venezuela, el sistema de financiación vigente para los estados junto con las reformas en las leyes relativas a las transferencias provocará un impacto muy negativo en la gestión, toda vez que luce ineludible la reestructuración del gasto ante las mínimas opciones de lograr ingresos alternativos, y así, las partidas de inversión, mantenimiento y reposición de materiales y suministros en la prestación de servicios, serán las más afectadas. Por su parte, los municipios muestran una realidad financiera bastante diversa, en la que los impactos en la gestión dependerán en mucho de la habilidad de los gobernantes y burócratas en el

manejo de sus presupuestos, tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto. Correrán la misma suerte que los estados los municipios pequeños de carácter rural, que no cuentan con una base tributaria y que hayan amarrado sus recursos al gasto de nómina.

## **5.Propuestas a los desafíos financieros que enfrentan los gobiernos municipales**

Lo primero que deben considerar los gestores locales es que el federalismo y municipalismo en Venezuela están en juego por múltiples razones. Es una realidad que el actual gobierno duda de la efectividad de la democracia representativa, específicamente de la subnacional, como sistema para la solución de los problemas colectivos, por lo que utiliza como en el pasado su poder monopólico en la administración de los recursos fiscales nacionales para intentar limitar la gestión autónoma local y promover mayor concentración en el centro. Frente a estas circunstancias, los gobiernos locales pueden manejar los recortes en las transferencias reestructurando sus presupuestos tanto en el lado del ingreso como en el lado del gasto y así minimizar el posible impacto sobre la gestión local y su legitimidad como nivel de gobierno idóneo para la atención de todos los problemas que atañen directamente a los ciudadanos.

**a.** Propuestas relativas al sistema de financiación. Los gobiernos municipales en Venezuela disponen de fuentes tributarias, ingresos patrimoniales, ingresos diversos y transferencias intergubernamentales. Los ingresos tributarios constan de seis impuestos, tasas y contribuciones especiales, de los cuales un solo impuesto, el impuesto sobre actividades económica (IAE) es el que se cobra oportunamente y a veces abusivamente en lo que se ha llamado voracidad fiscal local<sup>19</sup>. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países del mundo (Mikesell, 2007, p. 55) en Venezuela, las principales fuentes de ingreso tributario en el nivel local no son los impuestos a la propiedad, lo que nos indica que el impuesto a los inmuebles urbanos y el impuesto sobre los vehículos tienen un gran potencial aún por recaudar. La negativa a cobrar el impuesto inmobiliario surge de distintas razones que van desde la desac-

tualización de los registros catastrales y los consecuentes problemas en la cobranza, hasta el temor a la impopularidad política porque se trata de un impuesto muy perceptible. Se tiene entonces unos recursos desaprovechados cuyos beneficios se distribuyen con más homogeneidad entre municipios que los provenientes de cualquier otro impuesto.

En cuanto a las tasas persiste la práctica de establecerlas con criterios que no le son aplicables, en algunos casos cobrando en función de la capacidad de pago y por lo tanto, más de lo necesario (un ejemplo es la tasa que debe pagarse por obtener la patente para ejercer actividades económicas que suele cobrarse según el capital de la sociedad aspirante al permiso), en otros casos cobrando con fines redistributivos, y por lo tanto, menos de lo necesario (los precios que se cobran por la prestación de servicios como el aseo domiciliario discriminados por sectores). En el primer caso se logran recursos extras que nunca logran compensar las pérdidas que se producen en el último caso. La insuficiencia de recursos para la prestación de servicios como la recolección de basura, la electricidad o el suministro de agua, tienen efectos en cobertura y calidad que perjudican con más intensidad a las familias de menores ingresos. Lo mejor que pueden hacer los gobiernos locales para promover la equidad es garantizar la oportuna prestación de servicios básicos a todos los usuarios; esto será más valorado por los contribuyentes que los precios bajos por un mal servicio. Las tasas y precios deben establecerse de tal manera que cubran los costes medios de producción del servicio al que están asociados.

Antes de finalizar con los tributos una breve referencia a las contribuciones especiales, que han estado en las leyes venezolanas por muchos años y que muy escasamente han sido cobradas. Las novedades que sobre este tributo aparecieron en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal ofrecen una oportunidad para considerar su utilización como complemento a la financiación de obras de infraestructura de alto impacto.

En términos generales un buen sistema tributario local debería caracterizarse por:

- Ordenanzas acordes a la normativa nacional vigente y jurisprudencia reciente, así como ajustadas a la realidad de cada municipio.
- Registros de contribuyentes automatizados que permitan actualiza-

ción constante.

- Ordenanzas tributarias con alícuotas bajas, limitando al máximo las exenciones y exoneraciones de tal manera que las cargas estén homogéneamente repartidas entre el mayor número de contribuyentes. Los tipos de gravamen fijos, así como las multas y sanciones deben expresarse en unidades tributarias.
- Registro catastral actualizado.
- Modernos sistemas de gestión y cobranza que minimicen los trámites a los contribuyentes.
- Eficacia en la aplicación de multas y sanciones a quienes defrauden la hacienda o infrinjan las ordenanzas.
- Utilizar los costes medios de producción como referencia para el cobro de las tasas y los precios públicos.
- Difusión oportuna y constante de la información sobre las leyes tributarias y las cuentas de ingreso.

En cuanto a las transferencias intergubernamentales, muchos gobiernos locales deben mejorar su eficacia y eficiencia en la formulación, presentación y ejecución de proyectos financiados por FIDES y LAEE. Los datos y análisis empíricos señalan que estas fuentes no están llegando a sus destinos lo que significa que hay una oportunidad de atención de demandas y de mejor gestión desperdiciada. Si bien es cierto, que la inadecuada distribución de los recursos también se debe a fallas en la administración de ambos fondos, la falta de organización de las oficinas de proyectos locales y la desvinculación con sus homólogas de otras alcaldías y las comunidades minimiza las labores de seguimiento y presión hacia el nivel nacional por el traspaso efectivo de los recursos. La presentación de proyectos debe superar la oferta de fondos disponibles en todas las oficinas de transferencia e incluso aplicar a fuentes externas dispuestas a donar en materias vinculadas a la competencias municipales.

**b.** Propuestas relativas al gasto. Independientemente de que en la práctica disminuyan o no los recursos financieros municipales, urge la revisión del presupuesto de gastos en muchos municipios. Los problemas de suficiencia financiera en el nivel local parecen ser persistentes más allá de las coyunturas políticas o voluntad de los dirigentes nacionales en el envío de recursos debido al amplio número de competencias lo-

cales previsto en la Constitución y en la ley, así como por la circunstancia de que las ventajas que tienen como oferentes de bienes y servicios públicos no se equiparan con la capacidad para recaudar sus propios ingresos. La solución al problema económico de necesidades múltiples frente a recursos escasos en el sector público debe considerar la óptica política, pero esto no implica descartar las ideas económicas. No se trata de sólo reducir el gasto, sino de mejorar su utilización, aunque esto no es mucho decir.

El sector público enfrenta la difícil tarea de representar intereses colectivos que no siempre son coincidentes, lo que dificulta la toma de decisiones y que los resultados sean bien valorados por todos. Sin embargo, los gobiernos locales tienen una gran prerrogativa frente a los otros niveles de gobierno, ya que su ámbito espacial es limitado, pueden acceder mejor a la información y también pueden transmitirla a sus ciudadanos con más facilidad. La utilización del modelo de presupuesto participativo, así como la selección y priorización de problemas a través de consensos es una opción que debe complementarse con la decisión por parte de las autoridades sobre el tipo de gestión en su ciudad, escogiendo entre las siguientes opciones inspiradas en Blair (2000, p. 26):

- Gestión dedicada a favorecer a los grupos locales determinantes en los procesos electorales.
- Gestión focalizada en los estratos sociales de menores ingresos
- Gestión universalista, dedicada a atender necesidades de todos los habitantes sin discriminar ni negativamente, ni positivamente a ninguna persona o grupo.

La experiencia internacional nos muestra que los gobiernos locales cada día más se involucran en competencias relativas a necesidades sociales, pese a las recomendaciones de la teoría ortodoxa del federalismo. En Venezuela, los problemas de desigualdad y pobreza exigen la atención de los tres niveles de gobierno, y la cultura de reparto está arraigada tanto en gobernantes como en gobernados de cualquier nivel. El gobierno municipal, no obstante, ante las limitaciones presupuestarias debe escapar de la tentación de caer en medidas populistas tales como políticas de ayudas económicas a determinados sectores; más vale garantizar la prestación universal de servicios básicos como el agua, la electricidad, el alumbrado público, buenas vías de comunicación, áreas de recreación

y transporte que tendrán un efecto de equiparación de oportunidades de más alto impacto. Calidad en la prestación de servicios y una buena gestión urbana promoverán desarrollo económico y más empleos de los que pueda ofrecer la administración local aumentando su burocracia.

Al margen de los manejos presupuestarios, los gobernantes municipales tienen el reto de reivindicar sus gestiones frente a las posturas ideológicas contrarias al sistema de representación. Permeabilidad frente a las comunidades, transparencia y el intercambio constante de información en la búsqueda de consensos es clave en esta apuesta. La aparición de nuevas instancias para la participación y la gestión pública tales como los consejos comunales y el recientemente reformado Consejo Local de Planificación Pública deben verse como instrumentos para promover la conformación de las redes sociales y comunitarias y a su vez mejorar los procesos de participación<sup>20</sup> en las políticas públicas, sobre los que tenemos muy poca experiencia (otras posturas sobre estas instancias están al margen de la Ley). La democracia participativa debe complementar a la democracia representativa sin que se pierda el norte sobre la razón de ser del sector público.

En otro orden de ideas, los gobiernos subnacionales deben superar el aislamiento entre ellos y procurar sólidas relaciones intergubernamentales, tanto para la coordinación y cooperación de sus gestiones como para constituirse en bloque de defensa, denuncia y lucha por los intereses de sus comunidades. La creación del Consejo Federal de Gobierno y la cesión del impuesto a los predios rurales son algunos de los motivos para la exigencia conjunta. Tales relaciones deben extenderse más allá del ámbito del poder local y estatal, para alcanzar a todos los entes que estén involucrados de cualquier forma en la atención de los asuntos propios de la vida local, sea Petróleos de Venezuela, unidades de las fuerzas armadas, consejos comunales o empresas mixtas de servicios públicos.

## **6. Un panorama optimista como colofón**

La revisión de la historia de las finanzas subnacionales en Venezuela sirve como referencia para comprender mejor los cambios instituciona-

les recientes en torno a la gestión pública local. Ha sido una constante desde hace muchos años el control centralizado de las finanzas como instrumento para la permanencia de la tradición jerárquica y piramidal en el ejercicio del poder. La Venezuela de hoy, al igual que antes ocurrió en otros países de América Latina, retrocede en el proceso de cambio de este paradigma centralizador que inició en 1989<sup>21</sup>, pero ello no significa una vuelta atrás definitiva. Los avances que desde entonces se han dado en gestión eficiente, apertura política, participación y en las relaciones sociedad - estado a nivel municipal son incontestables e imborrables (Rangel, 2007), aunque no todas las experiencias sean iguales.

Los alcaldes y gestores municipales aún tienen en sus manos como desafío los intentos de deslegitimación, asfixia financiera y sustitución por una nueva forma de poder. Tienen de su parte la experiencia en la atención de los asuntos locales y potestad sobre algunos recursos propios que de ser conjugados de manera inteligente con las redes sociales y comunitarias en formación les permitirán crear sinergias positivas en el cumplimiento de sus competencias y aún más allá, contribuirán a la permanencia de valores democráticos.

Pero, el que existan opciones para superar la coyuntura actual no significa que el camino sea llano. En medio de la gran polarización política que existe en la actualidad, la búsqueda de consensos y la aplicación de políticas públicas no populistas requieren de muchos esfuerzos de negociación, de mayor proximidad a la ciudadanía y del apoyo de gente altamente calificada para mejorar el financiamiento a la vez que se procura hacer más eficiente el gasto. Varias universidades, centros de investigación y municipalistas convencidos estarían dispuestos a dar una mano. Esperemos que los representantes locales, los funcionarios y la sociedad civil estén a la altura de las circunstancias históricas.

## Notas

1 De acuerdo con Díaz-Cayeros (2006:159) el pacto fiscal ocurre 1881, en un contexto en el que los caudillos regionales representaban una amenaza al poder nacional, por ello desde el centro existía voluntad de cumplir el acuerdo de transferir recursos a los estados a cambio de que estos declinaran su poder tri-

- butario. Además, el pacto fue logrado por el compromiso de Guzmán Blanco de incluir la voluntad de los caudillos en la elección de los presidentes por medio del Consejo Federal.
- 2 Ya para entonces, el poder de los caudillos había sido debilitado a la fuerza y con él su capacidad de negociación en la toma de decisiones nacionales.
  - 3 Somos conscientes de las diferencias entre el sistema financiero de los estados y el de los municipios, éstos últimos tienen potestades tributarias que les permiten, aunque no de forma homogénea, el ejercicio de cierta autonomía financiera. Empero, en la práctica, la mayoría de los municipios depende en más del 70% del total de sus ingresos de las transferencias desde el centro, de lo que se deduce que el modelo de reparto también les es aplicable.
  - 4 La acción del ejecutivo nacional ha sido consistente con el discurso presidencial hacia gobernadores y alcaldes electos en 2004, en el que se advirtió de controles "efectivos" a la gestión autónoma territorial con las palabras: "aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, si puedo hacer otras cosas.." (Harnecker, citada por Mascareño, 2006)
  - 5 Para obtener esta información se tomaron los datos de Mascareño 2000, expresados a precios corrientes y se convirtieron en dólares, según su valor promedio para cada año. Luego se obtuvo la tasa de crecimiento comparando el valor de 1998 respecto al de 1989.
  - 6 Sobre el efecto papel matamoscas hay varias interpretaciones. Para el caso venezolano tomamos la propuesta de Niskanen, citado por Mueller (2003).
  - 7 Deller y Maher (2006) demuestran empíricamente este hecho, lo que corrobora trabajos previos de Gramlich (1987), Heyndells (2001), Chubb (1985), Gamkhar y Oates (1996) entre otros citados por los autores.
  - 8 No obstante, los análisis de Rangel (2003) indicaban que la estructura y organización del Consejo Federal de Gobierno propuesta en la Constitución de 1999 mantenían la supremacía del poder nacional frente a los gobiernos estatales y municipales, y con ello relaciones jerárquicas, contrarias a los principios de relaciones intergubernamentales en los sistemas de gobierno multi-nivel.
  - 9 Los análisis teóricos sobre tributación claramente demuestran que el Impuesto al Valor Agregado es neutral respecto a la inflación, entendida como el incremento sostenido en el nivel general de precios. El correcto diseño de la política monetaria, coordinada con disciplina fiscal es la apuesta de la mayoría de los países del mundo para contener el terrible mal de la inflación.
  - 10 Por ejemplo, los decretos del Presidente de aumento del salario mínimo en los

- días 1ero. de mayo, obliga al incremento (aunque sea nominal) del gasto en nómina, en un contexto de contracción financiera.
- 11 Principalmente el modelo del Leviathan de Brennan y Buchanan (1980) y el modelo de la burocracia de Niskanen (1971), de acuerdo con Mueller (2003).
  - 12 Disponibles en la página web del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia <http://www.mij.gov.ve/asignacion2006-2007.php> visto el 03/05/07.
  - 13 Según cálculos propios de González y Mascareño (2004:210) y de Rangel (2003)
  - 14 Información tomada del Proyecto de Ordenanza de Ingresos y Gastos para el ejercicio económico 2007 del municipio Chacao publicado en [http://www.chacao.gov.ve/pdf/proyecto\\_gastos\\_2007.pdf](http://www.chacao.gov.ve/pdf/proyecto_gastos_2007.pdf), visto el 03/05/07.
  - 15 Memoria y Cuenta de la Alcaldía del Municipio Urdaneta de 2003
  - 16 Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Alcaldía del Municipio Maracaibo para 2007.
  - 17 En promedio los recursos de FIDES y LAEE sumados aportaron a los estados en 1999 un 19% del total de los ingresos, mientras que a los municipios solo aportaron un 8%, según los datos de OCEPRE.
  - 18 Al respecto se escribió un trabajo que está en vías de ser publicado con el título "El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias".
  - 19 El cobro, casi exclusivo del IAE tiene como consecuencia que las cargas fiscales de jure, están cayendo exclusivamente entre comerciantes e industriales (aunque de facto, ellos pueden trasladar esa carga). Sin embargo, desde el punto de vista de la equidad convendría más que el impuesto que más aporte a la recaudación fuera aquel cuya carga recae sobre el mayor número de contribuyentes (caso del impuesto inmobiliario).
  - 20 Estas dos visiones fueron tomadas del trabajo "Lentes para ver los Consejos Comunales" publicado en <http://resteados.blogspot.com/2007/03/23/siete-lentes-para-ver-los-consejos-comunales/>, visto el 23/03/07.
  - 21 Montero y Samuels (2004:8) destacan que siendo la descentralización un proceso, ésta contempla largos períodos, no es inevitable y no es irreversible. Como ejemplos citan las experiencias de Argentina, Brasil, Venezuela y Chile. No obstante, la re-centralización reversible también.

## Bibliografía

- Benítez, Marly (2006). *El Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes.
- Blair, Harry (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries in *World Development*, Vol. 28, No. 1, pp. 21-39.
- Deller, Steven and Maher, Craig (2006). A model of Asymmetries in the Flypaper Effect in *Publius*, Vol. 36, No 2, Spring, pp. 213-229.
- Del Rosario, Helia y Mascareño, Carlos (2001). Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano en *Cuadernos del Cendes*, año 18, No 46, Caracas, enero-abril, pp. 21-52
- Díaz-Cayeros, Alberto (2006). Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America. *Cambridge University Press*, New York
- Díaz Polanco, Jorge coord. (2004). *La Descentralización de la Salud en Venezuela: Aprendamos de la experiencia*. CENDES/UCV-CIID-FPOLAR-IESA-MSDS-CORPOSALUD.
- Domingo, Carlos (2005). La Economía de Venezuela [en línea, consultado el 25/04/07, <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/carlosd/LaEconomiadeVenezuela.html>]
- Ferrer, Mercedes et a. (2003). Política Urbana y Finanzas Públicas Locales. Caso de estudio: Alcaldía de Maracaibo, Venezuela. *Journal of Latin American Urban and Regional Studies* [en línea], consultado el 3/01/07, <http://www.uimunicipalistas.org/documentos/politicaurbanayfinanzaspublicaslocales.pdf>
- González, Rosa y Mascareño, Carlos (2004). Decentralization and the Restructuring of Politics in Venezuela in Tulchin and Selee edit. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.
- Mascareño, Carlos coord. (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas:Nueva Sociedad.
- Mascareño, Carlos (2006). Resultados del Proyecto: *La relación estado-sociedad en las entidades federales y municipios en el marco de la descentralización venezolana*, FONACIT/S1-2001000731- CENDES/UCV. MIMEO, Caracas.
- Mikesell, John (2007). Developing options for the administration of local taxes: An international review in *Public Budgeting & Finance*, Vol. 27, No 1, Spring, pp. 41-

68.

- Montero, A. and Samuels, David (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America in Samuels and Montero edit. *Decentralization and Democracy in Latin America*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. New York:Cambridge University Press.
- Rachadell, Manuel (2006). La centralización del poder en Venezuela en *Provincia, No 16, julio-diciembre*, Mérida, pp. 199-282.
- Rangel, Christi (2007). El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias, en *Reflexión Política N° 18* de diciembre pp. 154-169.
- Rangel, Christi (2003). El futuro del federalismo en Venezuela, *Revista SIC*, No 660, diciembre.Centro Gumilla. Caracas.
- Reverón, Zaira (2003). El Proceso de Descentralización de Venezuela, desde la perspectiva de los alcaldes electos para el período 2002-2004 en *América Latina Hoy, No 35*, Salamanca, pp. 199-224.
- Rincón, Paola (2006). *Las relaciones intergubernamentales en Venezuela a partir del proceso de descentralización*, Tesis para grado para optar al título de politólogo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes.