

**Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 – 2016:  
desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo**

**Dra. Christi Rangel Guerrero**

Trabajo presentado como requisito para la incorporación como Miembro Correspondiente  
Estadal en el área de las Artes, las Letras, las Humanidades y las Ciencias Sociales de la  
Academia de Mérida

---

Mérida, octubre de 2017

## **Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 – 2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo**

Dra. Christi G. Rangel Guerrero

### **Resumen**

En el contexto de un país nominalmente federal pero con un sistema de financiación caracterizado por la dominación centralizada de las principales fuentes de recaudación y los mecanismos de reparto, la política presupuestaria aplicada por el ejecutivo nacional desde 2007 ha subestimado ingresos y gastos públicos para escapar de los condicionantes previstos en las fórmulas de reparto vigentes de las transferencias intergubernamentales Situado Constitucional y Fondo de Compensación Interterritorial. Ante el uso creciente de créditos adicionales para complementar las finanzas subnacionales esta investigación hace una medición precisa del tamaño de los recursos enviados a estados y municipios a través de las transferencias intergubernamentales formales previstas en los presupuestos aprobados frente a las transferencias realizadas por modificaciones presupuestarias, para determinar si se están respetando las disposiciones constitucionales y legales vigentes, los principios de equidad interterritorial, desarrollo regional equilibrado y no discriminación. Fue precisa la compilación de datos agregados y desagregados de las transferencias intergubernamentales enviadas a estados y municipios entre los años 2013 y 2016 para la comparación de las asignaciones iniciales y finales y el uso de la herramienta estadística Análisis de Componentes Principales para determinar la institucionalidad o discrecionalidad en las asignaciones. Los resultados permiten contestar las interrogantes formuladas, incorporar una valoración sobre el uso estratégico de las transferencias con fines políticos y hacer un balance del federalismo en Venezuela.

**Palabras clave:** transferencias intergubernamentales, discrecionalidad, desigualdad, Venezuela

**Clasificación JEL:** H71, H77

## **Agradecimientos**

La realización de este trabajo fue posible gracias a un grupo de personas que acompañaron mi camino de formación y durante el proceso de preparación del escrito. El profesor Fortunato González, en el año 1996 propició mi dedicación a los temas de descentralización y las finanzas territoriales en Venezuela y ha sido un guía invaluable durante más de veinte años. El profesor Carlos Mascareño ha orientado mis investigaciones y me invitó a participar en el Programa de Apoyo a la Gestión de Gobierno Municipal, instancia en la que pude conocer más a profundidad los problemas de discriminación en las transferencias intergubernamentales hacia los municipios. En este mismo programa la economista Silvia Salvato, compartió conmigo su vasta experiencia en materia presupuestaria sin recelo e hizo la compilación de la información de las transferencias enviadas a los estados y municipios en 2013 y 2014 con una metodología que fue replicada en esta investigación para completar los datos de los años 2015 y 2016.

Las auxiliares de investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes: Yosmary Abreu y Antonella DelVecchio, contribuyeron en la revisión y transcripción de datos de las leyes de Presupuesto Nacional y Gacetas Oficiales contentivas de los créditos adicionales dirigidos a estados y municipios en los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Sortearon obstáculos con un gran compromiso y responsabilidad. La investigadora del IIES Yibeli Briceño, fue quien recomendó la técnica estadística multivariante Análisis de Componentes Principales y aplicó los paquetes estadísticos para la obtención de los resultados presentados en este trabajo.

La profesora Luz Marina Rondón, directora del IIES hasta septiembre 2017, facilitó las gestiones para el disfrute del año sabático, el apoyo de auxiliares de investigación e investigadores que me brindaron los valiosos aportes ya mencionados. El profesor Raúl Huizzi, decano de la FACES – ULA, ha apoyado todos los proyectos en los que participo y garantizado el mejor ambiente para el desarrollo de las actividades académicas y de extensión.

Mi esposo Daniel y mis hijos Diego y Daniela, soportaron mis continuas ausencias y apoyaron amorosamente mis esfuerzos para realizar la investigación.

## Índice

|                                                                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. <a href="#">Introducción</a>                                                                                                                                 | 3  |
| 2. <a href="#">Marco Teórico</a>                                                                                                                                | 7  |
| 2.1 <a href="#">Justificación del uso de las transferencias intergubernamentales</a>                                                                            | 7  |
| 2.2 <a href="#">Consideraciones sobre el diseño de las transferencias intergubernamentales</a>                                                                  | 10 |
| 2.3 <a href="#">Institucionalidad e incentivos políticos como determinantes de las transferencias</a>                                                           | 13 |
| 3. <a href="#">Estudio de caso: relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 - 2016</a>                                                           | 16 |
| 3.1 <a href="#">Características del sistema de financiación subnacional</a>                                                                                     | 16 |
| 3.2 <a href="#">Desinstitucionalización y caída de las transferencias intergubernamentales hacia estados y municipios</a>                                       | 22 |
| 3.3 <a href="#">Distribución de las transferencias intergubernamentales: racionalidad versus discrecionalidad</a>                                               | 26 |
| 3.3.1 <a href="#">Relaciones fiscales intergubernamentales: el caso de los estados</a>                                                                          | 28 |
| 3.3.2 <a href="#">Relaciones fiscales intergubernamentales: el caso de los municipios</a>                                                                       | 42 |
| 3.4 <a href="#">Discrecionalidad y discriminación en las transferencias intergubernamentales hacia estados y municipios: ¿se trata de incentivos políticos?</a> | 53 |
| 3.5 <a href="#">Un federalismo constitucional vacío</a>                                                                                                         | 59 |
| 4. <a href="#">Conclusiones</a>                                                                                                                                 | 60 |
| 5. <a href="#">Referencias bibliohemerográficas</a>                                                                                                             | 65 |
| 6. <a href="#">Anexos</a>                                                                                                                                       | 70 |

## **1. Introducción**

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado, de acuerdo al artículo 4 constitucional, declaración que se materializa en este mismo instrumento cuando se establece que el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (artículo 136); se dedican capítulos a cada uno de estos tres poderes para instituir competencias y recursos; se declara la descentralización como política nacional (artículo 138) y se crea el Consejo Federal de Gobierno como el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios.

La aspiración de organizar el sector público de Venezuela siguiendo el modelo federal, aunque presente desde la Constitución de 1811, no se materializó en la práctica propiamente hasta el año 1989 cuando se aprobaron la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Sector Público (LODDT), la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado y se reformaron la Ley del Sufragio y la Ley Orgánica de Régimen Municipal para crear la figura del alcalde. Estas significativas modificaciones en la distribución del poder político y administrativo del país requerían ajustes en las relaciones fiscales intergubernamentales (Rangel, 2013a), ya que para ese momento y durante todo el siglo XX había imperado el control centralizado de las fuentes de ingreso público tanto en lo que se refería a la recaudación de los recursos tributarios como lo relativo a las decisiones de reparto por niveles de gobierno y los mecanismos para hacerlo (Rangel, 2008).

Ciertamente, según exponen Mascareño (2000) y Rangel (2008), luego de 1990 ocurrió un incremento en el peso relativo de los recursos manejados por estados y municipios respecto al gasto público total, pasando de 17,2% en 1989 hasta el 28,6% en 1998, que es el máximo logrado en la historia de Venezuela; empero esta expansión no fue producto de la transferencia real de poder tributario hacia los gobiernos subnacionales, sino del crecimiento del porcentaje a transferir por Situado Constitucional y la creación de nuevos mecanismos de reparto desde el centro a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), conformado en 1993; la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) que entró en vigencia en 1996; y los traspasos de recursos por competencias descentralizadas en el

marco de la LODDT. Este contexto que mantuvo la dominación desde el poder ejecutivo nacional, de la recaudación y los mecanismos de reparto, dejó abiertas las posibilidades de que se revirtiera la descentralización de las finanzas y de que se produjera una distribución inequitativa de los recursos públicos entre los territorios. Sobre la recentralización fiscal ya ha sido plenamente demostrado por diversos autores (Rachadell, 2006; Rangel, 2008 y 2013b; Carmona; 2016), cómo el poder ejecutivo nacional, con la complacencia de la Asamblea Nacional hasta el año 2015 y la indiferencia del Tribunal Supremo de Justicia, ha utilizado múltiples mecanismos para sustraer los recursos que de acuerdo a la Constitución le corresponden a los estados y los municipios.

Por otro lado, en cuanto a la distribución de los recursos públicos entre estados y municipios, aunque los trabajos de Ferrer et al (2003), Benítez (2006) y Rangel (2007a), citados en Rangel (2008) ya habían demostrado problemas en el funcionamiento del FIDES y la LAEE, por las exigencias en la presentación de los proyectos, trabas burocráticas y retrasos en el envío de recursos de proyectos aprobados, recientemente hay un contexto que ha potenciado el riesgo del manejo discrecional de estos recursos, al margen de los objetivos previstos en las transferencias intergubernamentales, de acuerdo a lo establecido en la doctrina sobre este tema y lo previsto en la Constitución de Venezuela. La política presupuestaria a partir del año 2007, caracterizada por la subestimación de los gastos e ingresos reales para así usar de forma desmedida la figura de créditos adicionales, se ha convertido en un vía para evadir los controles formales de la gestión fiscal y para escapar de los condicionantes previstos en las fórmulas de reparto vigentes en las transferencias intergubernamentales: Situado Constitucional y Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (Rangel, 2013b). En este mismo orden de ideas, conviene incorporar dentro de los análisis la creación de instancias de gobierno dependientes del ejecutivo nacional, cuya jurisdicción se solapa con territorios de estados y municipios, y a las que se le asignan significativos recursos, tal es el caso del Gobierno del Distrito Capital, las recientemente creadas Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), Ciudad Caribia y Ciudad Hugo Chávez (véase la exposición de motivos y Ley de Presupuesto Nacional 2014, 2015 y 2016).

Así las cosas, es necesaria la medición precisa del tamaño de los recursos enviados a los gobiernos subnacionales a través del presupuesto aprobado y las transferencias

intergubernamentales formales, respecto a lo que se envía por modificaciones presupuestarias, a veces como parte del Situado y del FCI y a veces bajo la figura de otras transferencias corrientes y de capital, y un abordaje riguroso de la forma como se ha distribuido entre los estados y los 337 gobiernos locales, las transferencias enviadas por medio de créditos adicionales, para determinar si se están respetando las disposiciones constitucionales (específicamente lo previsto en los artículos 167.4 y 185) y legales vigentes, lo que permitirá hacer un balance sobre el cumplimiento de los principios de equidad interterritorial, desarrollo regional equilibrado y no discriminación.

Para el logro de los objetivos la investigación se estructuró de la siguiente manera: marco teórico de referencia sobre las transferencias intergubernamentales, justificación, objetivos, diseño e importancia en la financiación de gobiernos subnacionales teniendo en cuenta la experiencia internacional. Como complemento de la perspectiva normativa se incluyen diversos aportes de la corriente de *economía política de las transferencias intergubernamentales* que han estudiado el uso estratégico de las subvenciones con fines políticos (análisis positivo). En el apartado 3 se desarrolla el estudio de las transferencias intergubernamentales en Venezuela, partiendo de las disposiciones jurídicas vigentes, para luego analizar el comportamiento global de las transferencias por tipo a precios constantes en un periodo de tiempo de 15 años para los estados y de 11 años para los municipios. Seguidamente se aborda el comportamiento de las transferencias de forma desagregada hacia estados y municipios entre los años 2013 y 2016 a través de la observación de variables que comparan las asignaciones iniciales y finales de cada gobierno y también mediante la aplicación de la herramienta estadística Análisis de Componentes Principales. Los resultados permiten contestar las interrogantes formuladas, incorporar una valoración sobre el uso estratégico de las transferencias con fines políticos y hacer un balance del federalismo en Venezuela.

## 2. Marco teórico

### 2.1 Justificación del uso de las transferencias intergubernamentales

Los Estados, en la mayoría de los países del mundo están organizados en varios niveles de gobierno, independientemente de si se hacen llamar federales, unitarios o de otra forma como el caso del Estados de las Autonomías en España o la figura teórica propuesta por (Loughlin, 2013, p. 15) nombrada como Estado híbrido, definido como aquel en el que pueden coexistir una variedad de instituciones y modelos políticos que en ocasiones compiten entre sí sin que ninguno imponga su hegemonía. Según OCDE/UCLG (2016, p.14) en una muestra de 101 países, 23% tienen tres niveles subnacionales de gobierno, 42% tienen dos niveles subnacionales y 31% tienen un nivel, pero el 96% de la población y del área territorial de este grupo de países vive en sistemas con 2 y 3 niveles de gobierno. La abundante literatura desde las ciencias económicas y políticas, a favor de los sistemas de gobierno multinivel, destaca ganancias en eficiencia pública, equidad interregional, fortalecimiento democrático, participación ciudadana y rendición de cuentas<sup>1</sup>. En la práctica, datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017)<sup>2</sup>, revelan que en 2015, los 35 países miembros (9 federales y 26 unitarios) en promedio gastaron desde los gobiernos subnacionales el 40,3% del gasto público total, realizaron el 59,3% del total de la inversión pública y obtuvieron el 42,2% del total de los ingresos, lo que demuestra la significativa importancia de los gobiernos más próximos a la población en la gestión pública y el rol protagónico que desempeñan en la realización de las inversiones. Considerando ahora los datos de una muestra de 95 países expuesta en el documento de OECD/UCLG (2016, p. 21), el gasto subnacional varía considerablemente en un rango entre el 8% y el 85% del gasto total, el promedio en el año 2013 fue de 23,9%; de este grupo, 16 países federales gastaron en promedio en los niveles subnacionales 47,6%, mientras que en 79 países unitarios el gasto subnacional fue de 19,1%, cifras que si bien son bastante inferiores a la de los miembros de la

---

<sup>1</sup> Tiebout (1978), Oates (1999), Musgrave (1969), Weingast (2003), Kincaid (2002), representan solo un pequeño grupo de autores que han escrito trabajos seminales sobre el tema.

<sup>2</sup> La OCDE agrupa a 35 países desarrollados en la promoción de políticas para el bienestar económico y social de las personas en el mundo. Permite el trabajo conjunto de los gobiernos de los países miembros y de otros 60 con los que existe colaboración para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes.

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>



OCDE, revelan que casi una cuarta parte del gasto público total es responsabilidad de los gobiernos subnacionales en buena parte de los países del mundo.

El informe citado señala la aparente correlación positiva entre el grado de descentralización de los países, medido en el gasto subnacional como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), y el nivel de ingreso por habitante, medido por el PIB per cápita, aunque se advierte que no está claro el sentido de esta correlación y destaca que las ventajas potenciales de la descentralización en eficiencia y democracia requieren de madurez institucional, un buen diseño en la implementación del proceso, altos niveles de gobernabilidad y eficientes mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno (p. 22).

Un elemento crucial que determina los resultados de la gestión pública descentralizada es el sistema de financiación que garantice suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal (Rangel, 2003). El principio de suficiencia se concibe como la garantía de acceso a los recursos necesarios para atender todas las competencias asignadas, independientemente del origen de los recursos, es decir, que se procure la equiparación de las necesidades de gasto con las capacidades financieras de los gobiernos subnacionales como premisa al momento del diseño del sistema de financiación<sup>3</sup> (Rangel, 2005). El principio de autonomía financiera se refiere a al poder de decisión sobre la obtención y utilización de los recursos para atender las necesidades de gasto propias de una administración, lo que puede alcanzarse con ingresos propios, a través de transferencias intergubernamentales y también del endeudamiento. La financiación con recursos propios o corresponsabilidad fiscal, en la que las respectivas haciendas de los gobiernos subnacionales actúan como protagonistas en la obtención de sus ingresos, permite que el poder de decisión sobre el uso de los recursos sea el resultado del propio esfuerzo fiscal, situación deseada en virtud de las posibles ganancias en perceptibilidad de los ciudadanos, motivación a la participación para la definición de prioridades de gasto y el control de la gestión. Si se goza de autonomía financiera para llevar adelante la actuación pública ajustada a las particularidades de cada jurisdicción y los ciudadanos participan activamente orientando las decisiones y exigiendo rendición de cuentas, los gobernantes

---

<sup>3</sup> Este principio es distinto al de equilibrio presupuestario, que establece que los ingresos y los gastos públicos deben equipararse en cada ejercicio fiscal, lo que implica que al momento de la formulación presupuestaria, los gastos no deben exceder a los ingresos, momento posterior al diseño del sistema de financiación, que es cuando debe considerarse el principio de suficiencia.

tendrán incentivos correctos para procurar una gestión eficiente (Cano y Rangel, 2000; Olson, 1981). La autonomía financiera lograda a través de ingresos propios, no obstante, enfrenta impedimentos por cuanto ha quedado demostrado, tanto teórica como empíricamente que son pocas y de bajo potencial las opciones tributarias que pueden aprovechar los gobiernos subnacionales, por motivos de racionalidad económica (Rangel, 2003). Adicionalmente, está el problema de la disparidad fiscal entre gobiernos subnacionales, explicada en Porto (2016, p. 33) por las diversas necesidades de gasto y/o capacidades fiscales. La diversidad en las necesidades de gasto público se explica porque los costos de provisión de bienes y servicios varían de una jurisdicción a otra en función de la composición demográfica, la diferencia en los precios relativos de ciertos bienes, las características geográficas, la proximidad o distancia con determinados recursos esenciales para la provisión, el ingreso por habitante, entre otras. Un ejemplo de amplia diferencia de costos de provisión de un servicio en Venezuela, es el suministro de agua potable: en el estado Nueva Esparta, integrado por tres islas, sin acceso a fuentes suficientes de agua dulce se requiere el transporte desde tierra firme. En cambio, en el estado Bolívar al sur del país, la riqueza hídrica no sólo permite el ahorro de costos de transporte en el suministro de agua potable, también allí está la principal fuente de energía eléctrica que facilita otros servicios. Por otra parte, las capacidades fiscales varían en función de la disponibilidad de bases tributarias, en buena medida dependientes de las figuras tributarias existentes, el tamaño poblacional, la vocación económica de la jurisdicción, el ingreso por habitante, entre otras. Si el sistema tributario subnacional grava principalmente las actividades económicas industriales y comerciales y la tenencia de inmuebles, no tendrán posibilidades de recaudación las jurisdicciones de vocación agrícola y población dispersa.

Dadas estas realidades, en sistemas de gobierno multijurisdiccionales deben resolverse dos desequilibrios: el desequilibrio vertical –entre distintos niveles de gobierno- por el hecho de que los gobiernos subnacionales tienen ventajas como prestadores de servicios pero no como recaudadores de ingresos; y, el desequilibrio horizontal –entre jurisdicciones del mismo nivel- causado por las disparidades fiscales, en las que habrán casos de altas capacidades fiscales con bajas necesidades y casos de bajas capacidades fiscales con altos costos de provisión (Porto, 2016; Rangel, 2005).

Las transferencias intergubernamentales o subvenciones, son los instrumentos utilizados para compensar los desequilibrios interterritoriales mencionados, se trata del traspaso de recursos de un nivel de gobierno a otro que tienen diversas tipologías a ser escogidas según los objetivos públicos que deseen lograrse. Equidad o igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos a través del acceso, en las mismas condiciones, a bienes preferentes o de mérito; promoción del crecimiento y desarrollo equilibrado en todas las regiones del país, a partir de la dotación mínima de recursos de capital y tecnológicos; eficiencia espacial, ya que la corrección de las disparidades fiscales, permite la provisión de servicios en el nivel de gobierno más idóneo y evita migraciones por razones fiscales; compensación de externalidades positivas interjurisdiccionales<sup>4</sup> que estimulen su permanencia, entre otras.

En definitiva, lo esperado es que los gobiernos subnacionales se esfuercen en explotar al máximo sus capacidades fiscales, en otras palabras, deben ser corresponsables fiscalmente, pero el sistema de financiación tiene que permitir que el nivel de gobierno con mayores ingresos complemente al resto con transferencias intergubernamentales para corregir los desequilibrios verticales y horizontales, (que se garantice la suficiencia financiera), procurando respetar que las autoridades subnacionales gocen de autonomía para decidir cómo obtener y gastar sus recursos.

## **2.2 Consideraciones sobre el diseño de las transferencias intergubernamentales.**

Idealmente, el diseño de las transferencias intergubernamentales debe estar en función de la realidad económica y social de cada país, en aquellos de tradición federal y alto grado de descentralización es posible que los desequilibrios verticales sean menos importantes que los horizontales en relación con aquellos países que están en pleno proceso de descentralización, mientras que los países con problemas de desigualdad interpersonal, reflejan también faltas de equidad entre sus territorios que deben ser compensadas. Los problemas prioritarios deberían atenderse en el mismo orden en que se presenten y los criterios técnicos que mejor reflejen cada problemática, ser los orientadores en la toma de decisiones. En la medida en que las

---

<sup>4</sup> La externalidades positivas entre jurisdicciones se refiere a los efectos positivos que produce la provisión de un servicio en una jurisdicción más allá de sus límites territoriales, también conocido como efecto derrame en el que resultan beneficiados los habitantes de otras entidades territoriales.

transferencias alcancen sus propósitos, los escenarios irán cambiando por lo que esta razón o circunstancias sobrevenidas obligan a considerar que los sistemas de financiación no pueden permanecer estáticos por largo tiempo, aunque es deseable la estabilidad financiera y no tener que realizar negociaciones frecuentes en las que se produzcan pugnas de los diversos actores involucrados, cada uno con aspiraciones de mantener o ganar recursos/poder. Al respecto, los análisis normativos sugieren que las transferencias no deberían estar sujetas a coyunturas político electorales ni asignarse sin criterios establecidos legítimamente que puedan resultar en discriminaciones negativas de territorios y ciudadanos.

A continuación se mencionan los tipos de transferencias o subvenciones y sus potenciales impactos:

Subvenciones no condicionadas o generales, son transferencias de un nivel de gobierno a otro que no están sujetas a ningún condicionamiento u orientación respecto al uso del recurso. Este tipo de subvención se utiliza para disminuir desequilibrios verticales y permitir autonomía financiera en las jurisdicciones, ya que los receptores podrán decidir cómo invertir los recursos. También puede minimizar desequilibrios horizontales, si en la fórmula de reparto se incorporan las variables que mejor expliquen la desigualdad y se les asignen ponderaciones según su importancia, conocidas como subvenciones no condicionadas perecuatorias (Porto, 2016; Rangel, 2003). Un efecto no deseado del uso de las subvenciones generales es el *“flypaper effect”* o efecto papel matamosca, que se refiere al problema de que los recursos se queden adheridos en la administración y no lleguen a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Pero este riesgo se minimiza en la medida en que los ciudadanos de las jurisdicciones receptoras tengan acceso a toda la información relativa a la composición del presupuesto de ingresos y gastos, informes de ejecución y auditorías, los tiempos en los que las transferencias son recibidas y puedan participar en el proceso presupuestario (Khagram, Renzo y Fung, 2013).

Subvenciones condicionadas o específicas, son transferencias de recursos en las que se establece cual será el destino del recurso, la jurisdicción receptora no tiene autonomía en este caso. Se utilizan para garantizar niveles mínimos de provisión de bienes preferentes que procuren la igualdad de oportunidades, podría estar condicionada a un bien o una canasta de bienes, como por ejemplo educación inicial y básica, salud primaria, entre otros. También

estas subvenciones permiten compensar externalidades positivas, cuando se dirigen específicamente al gasto que está generando los efectos externos. Otro objetivo que pueden atender las transferencias condicionadas es promover crecimiento económico, facilitando recursos de capital que difícilmente pudieran ser recaudados por la jurisdicción, que requerirían una fórmula para precisar la compensación a la baja capacidad fiscal y estar condicionadas al gasto de inversión, también conocidas como transferencias en bloque.

Según OECD/UCLG (2016, p. 41) las transferencias y/o subvenciones representaron la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales en 2013; considerando una muestra de 90 países, en promedio aportaron el 52,6% del total de los recursos. Este dato esconde una gran variedad de realidades en los sistemas de financiación de los países, que en buena medida están influenciados por el modelo de estado (federal o unitario) y por el nivel de ingresos por habitante. En los países unitarios y con menor nivel de ingresos pesan mucho más las transferencias intergubernamentales, mientras que en los federales y con mayor nivel de ingresos el peso de las transferencias disminuye, sin embargo, todos los países utilizan la figura de las transferencias y sólo un pequeño grupo entre los que se encuentran China, Islandia, Argentina, Jordania y Senegal, los impuestos y otros ingresos superan el 90% del total de los recursos presupuestados en los gobiernos territoriales. Esta evidencia empírica corrobora la importancia de las subvenciones como instrumento para compensar los desequilibrios verticales y horizontales ya discutidos.

El alcance de las transferencias para lograr los objetivos analizados depende de diversos factores, para Biehl (citado en Rangel, 1999) el ámbito temporal es significativo; en el corto plazo es probable que se produzca una redistribución de los ingresos entre las regiones, mientras que a largo plazo habrá incidencia en variables determinantes del desarrollo, como infraestructuras, capital humano y la economía de aglomeración<sup>5</sup>. Los fondos estructurales utilizados por la Unión Europea son un buen ejemplo (Comisión Europea, 2015). Utrilla de la Hoz, citado en Rangel (1999, p. 5) resalta como determinantes la magnitud de los desequilibrios existentes, la incidencia global de los flujos fiscales entre las jurisdicciones y la

---

<sup>5</sup> Manrique (2006) define la economía de aglomeración como la concentración espacial de actividades económicas en las ciudades, lo que trae ventajas en términos de eficiencia para desempeñar las diferentes actividades de la sociedad y producir un proceso acumulativo de concentración de otros mercados y actividades como la educación, ofertas de trabajo, espacios públicos, etc. La disminución de costos de transacción y las sinergias son dos de las ventajas de la economía de aglomeración.

delimitación y cuantía de las subvenciones utilizadas, que en todos los casos deberían estar sujetas a criterios nacidos de consensos donde priven los intereses superiores de la sociedad. Se da por sentado en estos análisis que existen sólidas instituciones y que la racionalidad económica se impone sobre la política. Sin embargo, para la mejor comprensión de cómo funcionan las transferencias intergubernamentales y sus resultados, se tienen que considerar la teoría positiva de las finanzas públicas y estudios de caso. La corriente denominada economía política de las transferencias, cada vez más prolífica, brinda luces sobre el peso de los determinantes políticos e institucionales de las transferencias y ha abierto un abanico de diversas posibilidades de investigación, en las que el presente trabajo aspira ofrecer un pequeño aporte.

### **2.3 Institucionalidad e incentivos políticos como determinantes de las transferencias.**

La influencia de variables políticas en las relaciones fiscales intergubernamentales ha sido estudiada y probada por numerosos autores que el trabajo de Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 137-141) compilan con detalle y de forma didáctica. La hipótesis general planteada por la corriente de ***economía política de las transferencias*** es que los actores políticos (gobernantes, partidos políticos y legisladores) procuran utilizar las transferencias intergubernamentales como instrumentos para maximizar resultados electorales y permanencia en el poder, por lo que los objetivos de eficiencia y equidad interterritorial tendrán poco peso en la toma de decisiones. Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 137) explican que esta hipótesis general se basa en dos supuestos:

- i) los políticos son esencialmente egoístas, buscadores de posiciones de poder (*office-seekers*), así que su mayor preocupación es ser elegidos/reelegidos. ii) Los ciudadanos-electores se preocupan principalmente por el consumo privado derivado de las inversiones en políticas públicas. Bajo estas dos premisas las investigaciones académicas han procurado indagar sobre los determinantes políticos del uso estratégico de las transferencias<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Traducción propia del texto escrito originalmente en inglés.

Un grupo de autores señalan que las subvenciones hacia los gobiernos subnacionales están influidas por procesos electorales nacionales. En este grupo, Cox y McCubbins (1986), citado por Jarocinska (2006, p.66) y Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 138) idearon un modelo en el que el gobernante con aversión al riesgo, preferirá dirigir recursos a las regiones leales a su partido en donde hay muchos electores y cuyas preferencias son conocidas, estrategia llamada *hold what you got* o conserva lo que obtuviste. Investigaciones sobre las transferencias condicionadas en España<sup>7</sup> han mostrado coincidencias con este comportamiento, no así en Rusia y Suecia, donde también se intentó probar. Por otro lado, Linbeck y Weibull (1987) y Dixit y Londregan (1996), citados por Jarocinska (2006, p. 70) plantean un modelo sustentado en la premisa de que los votantes tienen preferencias ideológicas que los hacen afines hacia determinados partidos políticos pero también se interesan por los potenciales beneficios materiales prometidos en las campañas electorales. Bajo estos supuestos, los votantes se clasifican en dos grupos, los que tienen una fuerte afinidad a determinado partido y se consideran votantes duros, y los que pueden cambiar sus preferencias de una elección a otra, dependiendo de la oferta electoral, que se identifican como votantes oscilantes. Los proponentes sugieren que, dados estos dos grupos de electores y conocidas sus preferencias, las autoridades concederán recursos a las jurisdicciones hasta el punto específico en el que logren que los votantes oscilantes decidan apoyarlos. Serán mayores los dividendos electorales en las jurisdicciones en las que la densidad de votantes oscilantes sea más alta, por lo que este modelo predice que las transferencias se orientarán a las jurisdicciones de bajos ingresos debido a que los votantes de bajos ingresos pueden ser persuadidos con mayor facilidad con las ofertas de los partidos que los votantes de altos ingresos. Este modelo fue probado en Suecia por Dalhber y Johansson (2000).

Otra corriente de pensamiento señala que las transferencias intergubernamentales estarán influidas por la coincidencia o no del partido de gobierno en el nivel central y en el gobierno subnacional, de tal manera que aquellas jurisdicciones gobernadas por el mismo partido que está en el poder a nivel central recibirán más recursos que aquellas jurisdicciones con autoridades de partidos de oposición al del gobierno central. Se asume que los gobernantes

---

<sup>7</sup> Tanto el trabajo de Jarocinska (2006, p. 84) como el de Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 151) demuestran que en España las transferencias específicas decididas discrecionalmente por el ejecutivo central se pueden explicar en función del modelo de Cox y McCubbins (1986), que aspiraba a beneficios electorales nacionales. El segundo trabajo, no obstante, demuestra que pueden aplicarse varias estrategias a la vez.

tienen como objetivo garantizar el control del partido en determinadas jurisdicciones a través del comportamiento oportunista del gobierno central, según relatan Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p.139) a partir de los hallazgos empíricos de Khemani (2003, 2007) en India. Este autor asegura que los estados de la India (gobierno intermedio) son clave para asegurar el apoyo al partido en el poder en las elecciones nacionales ya que pueden utilizar políticas clientelares. El ejecutivo nacional, entonces, tiene fuertes incentivos para orientar las transferencias a los estados aliados. En una primera investigación Khemani (2003) demostró que los estados con gobiernos afines al partido en el poder a nivel nacional tenían déficits presupuestarios más altos, enteramente financiados con préstamos y transferencias enviadas desde el gobierno central.

Jarocinska (2006, p. 15) resalta e intenta probar en Rusia otra hipótesis, según la cual aquellas jurisdicciones con influencias políticas poderosas recibirán más transferencias que las que no las tienen. El grado de poder político de la región está en función de la popularidad de su gobernante, el tiempo en ejercicio del cargo, del cual haya sido electo democráticamente con amplio apoyo. Elementos adicionales que podrían ser influyentes en el poder de negociación subnacional para recibir más recursos son el tamaño de la jurisdicción y el nivel de conflicto en las relaciones entre el gobernante nacional y el local. En efecto, entre 1995 y 1999 la autora citada halló evidencias en Rusia de que las regiones con mayor poder político recibieron mayores transferencias (p. 31).

El modelo electoral y la composición del poder legislativo también han sido variables estudiadas para explicar la distribución de las subvenciones entre los territorios. Específicamente, señala esta teoría que en aquellos países en los que no hay una distribución de los escaños de legisladores proporcional al tamaño de la población de sus jurisdicciones, las ventajas del sistema de representación serán mayores en unas respecto a otras, lo que puede ser aprovechado por los políticos: El poder ejecutivo tratará de establecer coaliciones con los legisladores de las regiones sobrerrepresentadas por lo que es de esperarse que realicen mayores inversiones y transferencias a estas regiones. En Argentina (Porto y Sanguinetti, 2001), Estados Unidos (Hoover y Pecorino, 2005) y la Unión Europea (Rodden, 2002), las investigaciones han probado la consistencia de este planteamiento, según lo relatan Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 138)



Asimismo, los procesos electorales regionales/locales pueden influenciar la distribución de subvenciones para procurar la victoria del partido de gobierno nacional, en aquellas jurisdicciones en las que hayan diferencias estrechas en los posibles resultados, según lo demostraron en España Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2013, p. 151) con las subvenciones condicionadas específicas destinadas a las Comunidades Autónomas, apostando a convencer a los votantes oscilantes. El comportamiento en las elecciones nacionales fue distinto, por cuanto las transferencias se asignaron para atender a las regiones con más lealtad al partido de gobierno.

Es de resaltar que en esta investigación se demuestra que las tácticas políticas no siempre son iguales ni se aplican de forma exclusiva, que en un mismo país pueden aplicarse varias estrategias en función de si la elección es nacional o subnacional y de las expectativas de beneficios políticos con la asignación de recursos. En Bolivia, Just (2013, p. 26) también corroboró que en las transferencias provenientes de ingresos por exportación de hidrocarburos, predominaron las motivaciones políticas influenciadas por la sobrerrepresentación legislativa de algunas regiones y la afinidad partidaria de las autoridades locales con las nacionales, mientras que en Rusia el poder político de los gobernantes de algunas regiones fue determinante en las transferencias del período 1995 – 1999, dejando de tener incidencia a partir del año 2000 (Jarocinska, 2006, p. 31).

### **3. Estudio de caso: relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013 - 2016**

#### **3.1 Características del sistema de financiación subnacional**

Tal como se indicó al comienzo, en la República Bolivariana de Venezuela el poder se distribuye en tres niveles de gobierno: 335 municipios, 23 estados y el Poder Nacional. Existen además el Área Metropolitana de Caracas, también llamada Alcaldía Mayor, cuya jurisdicción comprende a cinco municipios capitalinos, creado en 1999, el Distrito Alto Apure, que comprende dos municipios del estado Apure, creado por Ley Especial en 2001 y, el Distrito Capital, que se crea en fraude a la Constitución, puesto que ésta lo concibe como una entidad político territorial con sus propios órganos ejecutivo y legislativo, cuyos miembros debían elegirse de forma universal, directa y secreta. Contrariamente, la Ley

Especial sobre Organización y Régimen del Distrito Capital de 2009, lo reguló como una dependencia del Poder Nacional, específicamente accesoria del presidente de la República, teniendo la misma jurisdicción del municipio Libertador en la capital y siendo parte del Área Metropolitana de Caracas, lo que conlleva a la duplicidad de funciones para el ahogo y control del régimen municipal metropolitano a dos niveles (Brewer-Carías, 2015, p. 71)<sup>8</sup>. En suma, existen 337 gobiernos municipales, 23 gobernaciones de estado, elegidos democráticamente y el Distrito Capital, con las prerrogativas financieras de las gobernaciones, pero con una autoridad designada por el presidente, hecho que debe tenerse presente en el análisis de las transferencias intergubernamentales.

El modelo de financiación tiene diferencias importantes en los dos niveles de gobierno subnacionales en cuanto a sus capacidades fiscales. El poder tributario de los estados se limita a una pocas figuras: los impuestos a la explotación de minerales no metálicos, las salinas y los ostrales de perlas, además cuentan con el cobro de tasas por la prestación de algunos servicios, pero es tan bajo el rendimiento de estas figuras tributarias que a pesar de que sus bases imponibles no están distribuidas uniformemente, no son significativas las variaciones en la capacidad fiscal entre los estados. Escasamente permitían en conjunto un nivel de corresponsabilidad fiscal o autofinanciación superior al 3% en promedio, porcentaje que ha descendido entre 2011 y 2015<sup>9</sup> al 1,5%, esto implica que las transferencias intergubernamentales representan para los estados entre el 96 y el 98% de sus ingresos totales, lo que refleja una altísima dependencia financiera.

En contraste, los municipios tienen la potestad de cobrar siete impuestos, varias tasas y precios por la prestación de servicios y otros ingresos, que permiten mayores opciones de financiación; entre todos, es el Impuesto sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio y Servicios el que más se aprovecha, aunque el tamaño y la vocación económica de cada jurisdicción condiciona su rendimiento y explica en buena medida las amplias disparidades fiscales existentes, que González y Mascareño (2004), Rangel (2008) y el

---

<sup>8</sup> Es preciso acotar que la Asamblea Nacional Constituyente, órgano ilegítimo y sin competencias para modificar la Constitución, acordó la eliminación de la Alcaldía Metropolitana de Caracas y la Alcaldía del Alto Apure el 20 de diciembre de 2017. Decisión que aunque viciada de nulidad fue publicada en Gaceta Oficial de 27 de diciembre del mismo año.

<sup>9</sup> Según los datos del cuadro 7.1 de la Información Estadística de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2016 y cálculos propios.

Programa de Apoyo a la Gestión de los Gobiernos Municipales (PAGGM, 2015a, 2015b) han demostrado. Un pequeño grupo de municipios capitales de estado o aledaños, con importantes actividades industriales, comerciales o de servicios y con alta densidad poblacional logran financiar con recursos propios más del 50% de su presupuesto, algunos incluso más del 85%. Otro grupo tiene sus fuentes diversificadas entre las figuras tributarias, las transferencias y otros ingresos, y la gran mayoría depende de las transferencias intergubernamentales para financiar más del 60% de su presupuesto, siendo que, en no pocos casos las subvenciones representan más del 95% de los ingresos totales, se trata de municipios de vocación agrícola y con población dispersa.

La limitada descentralización tributaria es causante de fuertes desequilibrios verticales entre los tres niveles de gobierno en Venezuela, además de haber también importantes desequilibrios horizontales entre gobiernos del mismo nivel, que como ya se apuntó, se explican por las diversas capacidades fiscales, en el caso de los municipios, y también por las amplias diferencias en los costos de provisión, en virtud de tan variada geografía, densidad poblacional y la extensión del territorio, que impacta tanto a los estados como a los municipios. Las transferencias intergubernamentales, por lo tanto, deben ser instrumentos para garantizar la suficiencia financiera que permita el ejercicio de las competencias de estados y municipios previstas en la Constitución, además de procurar la equiparación y el desarrollo equilibrado de todas las jurisdicciones. Los datos presentados antes revelan que ciertamente tienen un papel preponderante en la financiación de los estados y la mayoría de los municipios, realidad que será analizada con detalle a continuación.

El Situado Constitucional es una transferencia desde el Poder Nacional hacia los estados y municipios, equivalente a un máximo del veinte por ciento de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, según lo previsto en el artículo 167 numeral 4 de la Constitución. Prevé también esta norma que los recursos se distribuirán entre los estados y el Distrito Capital de la siguiente manera: 30% en partes iguales y 70% en proporción a la población de cada entidad. De los recursos ordinarios de cada estado, el 20% se repartirá entre sus municipios, monto al que se le llama Situado Municipal. La distribución de los recursos entre los municipios se estableció en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal (2005) de

la siguiente manera: 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población de cada municipio y 5% en proporción a la extensión territorial.

Aunque no hay mayor explicación en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 sobre esta fuente de ingresos, se entiende que los constituyentes pretendieron dar continuidad a la función histórica del Situado, procurando compensar el desequilibrio vertical ocasionado por el control centralizado de los tributos más potentes<sup>10</sup> y promover suficiencia financiera en los estados y municipios, mientras se desarrollaban las haciendas estatales a través de la Ley de Hacienda Pública Estatal, contemplada en la disposición transitoria cuarta de la Carta Magna y que aún no ha sido sancionada.

Es relevante mencionar que la norma aludida previó hacer ajustes en el monto del Situado ante la variación de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional que implicaran modificaciones del Presupuesto Nacional, único documento para la administración económica y financiera del sector público y en el que deberían estar contemplados todos los ingresos y los gastos públicos, según los artículos constitucionales 313 y 314. Se pretendía así evitar la concentración de ingresos y gastos en el poder nacional en aras de respetar el modelo federal y descentralizado, pero el mandato ha sido evadido a través de la creación de fondos paralelos de administración económica y financiera y el uso de diversos artilugios para reducir o subestimar los ingresos ordinarios del Presupuesto Nacional, analizados previamente en Rangel (2007, 2008, 2013b) y que, como se demostrará más adelante, se han profundizado.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es otra transferencia, creada por primera vez en la Constitución de 1999, dirigida a las distintas entidades públicas territoriales para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo, en base a los desequilibrios regionales. Su creación se formalizó con la Ley Orgánica de Consejo Federal de Gobierno, aprobada en 2010 y vino a sustituir y absorber a dos transferencias vigentes hasta entonces: el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>11</sup> y a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales

---

<sup>10</sup> Desde finales del siglo XIX impera en Venezuela un modelo de financiación en el que el ejecutivo nacional recauda los principales tributos y reparte a través de subvenciones a los gobiernos subnacionales, situación que se formaliza en la Constitución de 1925 y que el proceso de descentralización iniciado en 1989 no alteró, aunque aumentaron de forma importante los recursos transferidos. Rangel (2008, p. 90)

<sup>11</sup> El FIDES se creó en 1993 para fortalecer el proceso de descentralización iniciado en 1989 a través del financiamiento de proyectos de inversión que contribuyeran al desarrollo regional equilibrado. Durante su

(LAEE)<sup>12</sup>. El espíritu y propósito descrito en la Constitución es que el FCI sea una subvención para corregir desequilibrios horizontales a través de proyectos de inversión de promoción del desarrollo, en el marco de la profundización del proceso de descentralización desde el Poder Nacional hacia estados y municipios. No obstante, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento se desvían de la intencionalidad de los constituyentes de 1999 al definir el federalismo como un “Sistema de organización política (...) para la construcción de la sociedad socialista (...) mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social...”<sup>13</sup>, y al incorporar a entidades desconcentradas del Poder Nacional (instancias del poder popular y Distritos Motores de Desarrollo) como receptoras de recursos<sup>14</sup>.

Efectivamente, en la distribución de las dos principales fuentes de recursos del FCI, provenientes de 15% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (25% de los tributos contemplados en las leyes de Hidrocarburos y Minas) se asignan recursos para los estados, municipios, Distrito Capital, Distrito Alto Apure y organizaciones de base del poder popular, aun cuando estas últimas no están previstas en la Constitución. En relación a los recursos por recaudación del IVA, el reglamento estipula que un 65% se repartirá entre los estados (37% de este monto) y los municipios (28% de este monto), 30% va al fortalecimiento del poder popular y 5% para el fortalecimiento institucional de estados, municipios, consejos comunales y comunas. Por otro lado, el reparto de los recursos de la LAEE es más complejo porque tiene criterios genéricos distintos para el uso de los dineros aportados por dos leyes: de los recursos de la Ley Orgánica de Hidrocarburos 5% va a las jurisdicciones en las que se realice refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos, según los volúmenes de refinación realizados en el ejercicio fiscal

---

vigencia sufrió varias reformas que restaron recursos y autonomía de gestión a los estados y municipios (Rangel, 2007).

<sup>12</sup> La LAEE se creó en 1996 para que las entidades político territoriales participen de los ingresos fiscales derivados de la explotación de minas e hidrocarburos en sus territorios. Aunque los principales receptores son los estados y municipios que explotan hidrocarburos, todas las jurisdicciones tienen posibilidad de acceder a sus recursos.

<sup>13</sup> Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, artículo 3.

<sup>14</sup> Además de los consejos comunales y las comunas que ya habían sido incorporados a través de reformas a las leyes de FIDES y LAEE en 2006 como beneficiarios de recursos, aparecen los Distritos Motores de Desarrollo. Las organizaciones de base del Poder Popular, que son entidades desconcentradas dependientes del ejecutivo nacional, aparecen como las destinatarias finales del proceso de transferencia de competencias.

anterior y el 95% restante se distribuye así: 70% a los estados en cuyos territorios se encuentren ubicados yacimientos de hidrocarburos y 30% a los estados sin yacimientos; de los recursos del Decreto-Ley de Minas se hará una distribución proporcional entre los territorios en donde se encuentren yacimientos mineros, de acuerdo a la producción. No especifica LAEE la distribución porcentual de los recursos ordinarios entre estados, municipios, y organizaciones del poder popular, dejando esta potestad a la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno sobre la base de la aplicación de un Índice Relativo de Desarrollo (IRD) que debe reflejar desequilibrios territoriales, pero cuyas variables y ponderaciones no están especificadas con claridad<sup>15</sup>. De los recursos extraordinarios, el artículo 9 de la LAEE mantiene la distribución hecha en la reforma del año 2006: 30% para los estados, 20% para los municipios y 50% para las organizaciones del poder popular.

Formalmente, además del Situado y el FCI, existe una transferencia condicionada que envía el ejecutivo nacional a 15 estados y un municipio que asumieron competencias en el sector salud a raíz del proceso de descentralización administrativa y política iniciado en 1989. En teoría el monto asignado a cada entidad está vinculado al costo de gestión del servicio estimado para el momento de la transferencia de competencias desde el poder nacional a cada jurisdicción.

Resumidamente, existen en la actualidad tres transferencias intergubernamentales formales dirigidas a estados y municipios: el Situado Constitucional, el FCI y las subvenciones por competencias transferidas del sector salud, todas ellas se incluyen en la Ley de Presupuesto Nacional cada año y, de acuerdo a la Constitución, en la medida en que se produzcan cambios en los ingresos que modifiquen la Ley de Presupuesto, deben realizarse los ajustes correspondientes en el Situado, análogamente deberían ajustarse los montos del FCI cuando hay ingresos adicionales por IVA o por los tributos de hidrocarburos y minas.

Además, la Constitución estipula en los artículos relativos a los ingresos de estados y municipios, 167.6 y 179.4, respectivamente, la posibilidad de recibir otras transferencias o

---

<sup>15</sup> Señala el artículo 7 de LAEE: “...El cálculo del índice Relativo de Desarrollo (IRD) será efectuado por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, con base en las variables que considere conveniente, entre las cuales se considerarán el índice de Desarrollo Humano (IDH), el ingreso per cápita, el índice de pobreza y el esfuerzo tributario relativo.” Tiene lógica el uso de estas variables para la construcción del Índice Relativo de Desarrollo, pero no existen datos oficiales del IDH o PIB per cápita por regiones mientras que el índice de pobreza dejó de publicarse en 2014. Sin las ponderaciones ni transparencia en el uso de indicadores hay riesgos de manejo arbitrario de esta transferencia.

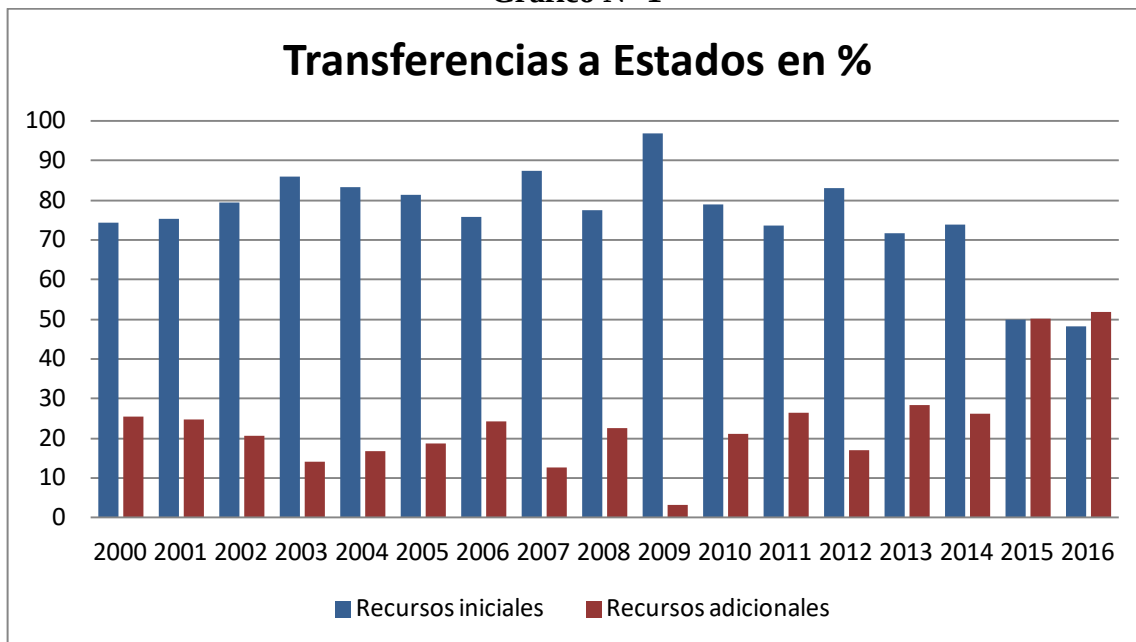
subvenciones, además de las mencionadas y, en la práctica, ha sido habitual que se asignen recursos desde el ejecutivo nacional bajo la figura de transferencias corrientes o transferencias de capital, que no están sujetas a criterios de distribución y que ingresan por la vía de créditos adicionales en los presupuestos.

Los créditos adicionales se definen como los incrementos a los créditos presupuestarios destinados a cubrir gastos necesarios no previstos o que resulten insuficientes, figura que se utiliza para atender situaciones sobrevenidas o inesperadas, que no pudieron planificarse pero que es preciso atender, en consonancia con el principio de flexibilidad del presupuesto para garantizar su eficacia como instrumento de gobierno y administración (Rangel, 2013b). El análisis de este concepto pretende dejar sentado que las transferencias corrientes y de capital hacia los estados y municipios entregadas vía créditos adicionales, deberían tener un carácter excepcional, por cuanto el principio de flexibilidad presupuestaria está matizado por los de planificación, universalidad e integralidad, que exigen la correcta estimación de los ingresos y gastos públicos y que todo gasto esté contemplado en la Ley de Presupuesto.

### **3.2 Desinstitucionalización y caída de las transferencias intergubernamentales**

En Venezuela, no obstante, el uso de los créditos adicionales al Presupuesto Nacional y a los presupuestos de estados y municipios ha sido una constante que en los últimos años ha cobrado mayor importancia, como se demuestra en los gráficos siguientes que comparan el peso relativo las transferencias iniciales asignadas a los estados y municipios versus las transferencias adicionales. Para el caso de los estados se tienen los datos desde el año 2000 hasta 2016, mientras que para los municipios los datos que se obtuvieron inician en 2004. Nótese en el gráfico 1 que los estados han recibido en la mayoría de los años de la serie al menos 20% de sus transferencias totales vía créditos adicionales y que el peso de éstos aumentó considerablemente a partir de 2013 hasta llegar a representar el 52% del total de las transferencias en 2016.

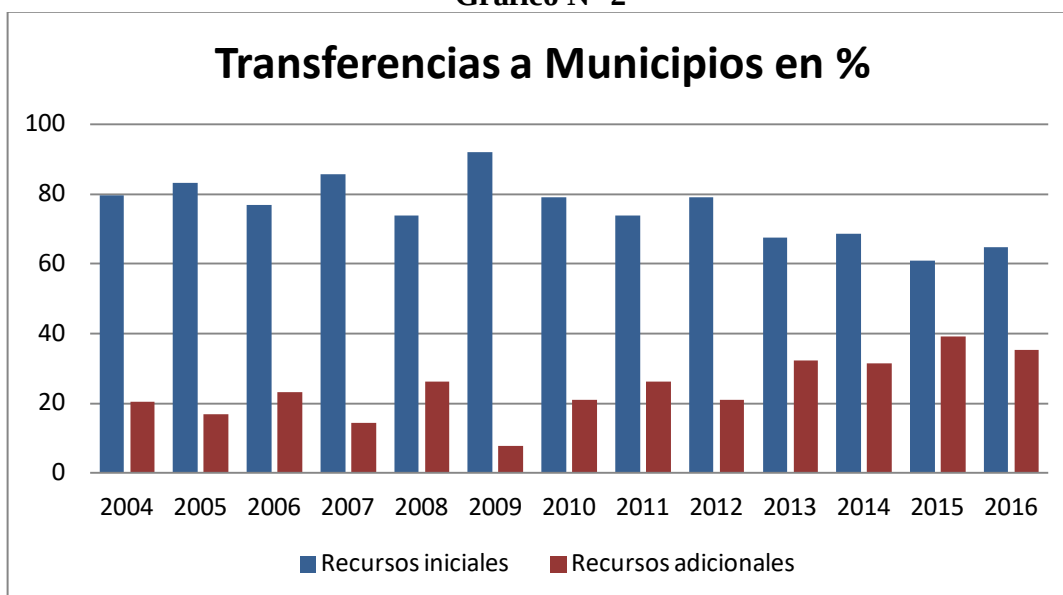
Gráfico N° 1



Fuente: cálculos propios a partir de la información estadística de la Exposición de Motivos de las leyes de presupuesto nacional (varios años) y de las gacetas oficiales de créditos adicionales (varios años).

En el caso de las transferencias iniciales y adicionales a los municipios también es evidente el peso de las adicionales para la serie de años estudiada que aumenta a partir del año 2013, siendo el año 2015 el que muestra el mayor peso de éstas, con un 39%.

Gráfico N° 2

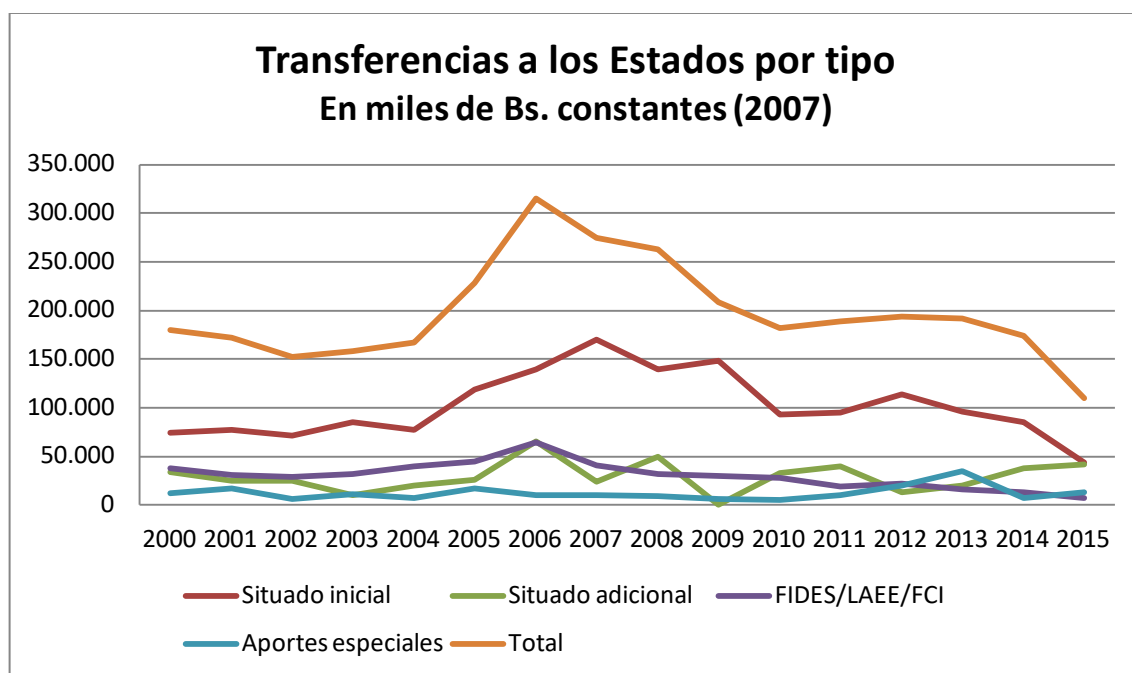


Fuente: cálculos propios a partir de la información estadística de la Exposición de Motivos de las leyes de presupuesto nacional (varios años) y de las gacetas oficiales de créditos adicionales (varios años).



Para mejor comprensión de cómo se distribuyen las transferencias por tipos y su comportamiento en términos reales se muestra a continuación los datos de las transferencias enviadas a los estados en miles de bolívares a precios constantes del año 2007 entre los años 2000 al 2015. Los datos fueron deflactados a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del Banco Central de Venezuela que se publicó hasta diciembre 2015, por esta razón no aparece el año 2016.

**Gráfico N° 3**



Fuente: cálculos propios a partir de la información estadística de la Exposición de Motivos de las leyes de presupuesto nacional (varios años), de las gacetas oficiales de créditos adicionales (varios años) y del INPC del BCV (varios años).

En el gráfico previo se presentan las transferencias clasificadas en Situado inicial, que se corresponde con el monto total del Situado Constitucional previsto en las leyes de presupuesto, Situado adicional, es el monto entregado por concepto de Situado vía créditos adicionales por modificaciones en los ingresos del Presupuesto Nacional en el transcurso del ejercicio fiscal. Los datos FIDES/LAEE/FCI<sup>16</sup>, muestran el comportamiento de estas tres transferencias en conjunto para los años analizados, en aras de simplificar la información.

<sup>16</sup> LAEE aparece en la serie de datos como transferencia separada hasta 2010, FIDES aparece hasta 2011 y a partir de esa fecha inicia el FCI.

Aportes especiales reseña los recursos entregados a través de transferencias corrientes o transferencias de capital, para los que no existen criterios específicos de distribución.

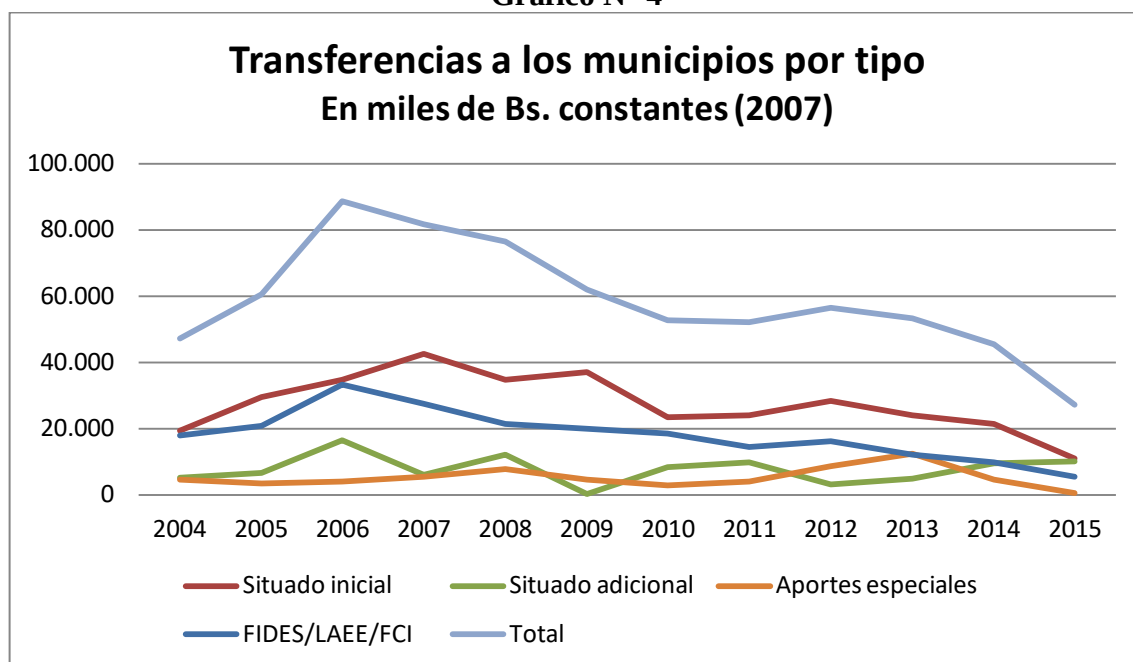
Lo primero que deseamos destacar es que el Situado asignado inicialmente ha sido la transferencia más importante del total de recursos transferidos hasta el año 2015, fecha en que se igualan los montos del Situado asignados originalmente con el Situado adicional. El Situado adicional se mantuvo en los primeros años por debajo de FIDES/LAEE/FCI pero a partir de 2006 ha tenido un comportamiento errático, mostrando crecimiento real desde 2013 al 2015, justo cuando el Situado inicial ha caído. En cuanto al FIDES/LAEE/FCI se observa un comportamiento más estable con tendencia creciente al principio de la serie, alcanza un máximo en el año 2006 para luego decrecer de forma sistemática. Los aportes especiales por su parte, desempeñan un papel relevante en ciertos años (2003, 2009, 2012, 2013 y 2015), en los que alcanzan niveles iguales o superiores a las transferencias formales. Finalmente, es preciso resaltar que los recursos totales transferidos a los estados muestran una tendencia decreciente desde el año 2006 a pesar de que entre 2007 y 2014 hubo importantes ingresos extraordinarios por los elevados precios internacionales de los hidrocarburos, lo que corrobora la actuación mezquina del ejecutivo nacional para sustraer recursos que constitucionalmente le correspondían a los estados. La crisis económica evidente desde 2014 empeora la tendencia y lleva las transferencias totales del año 2015 a niveles inferiores a las entregadas en 1997.

Este mismo análisis se hizo para los municipios y los resultados se muestran en el Gráfico N° 4, con una serie de años más corta, que inicia a partir del año 2004. Como en el caso de los estados, el Situado Municipal inicial es la transferencia más importante en la serie, hasta el año 2015, en el que se iguala al Situado adicional. FIDES/LAEE/FCI muestran una caída constante desde 2006 mientras que los aportes especiales muestran mayor estabilidad teniendo un peso significativo en 2007, 2009, 2012 y 2013, años en los que se igualan o superan las transferencias formales. Aplica el mismo análisis con respecto a los recursos transferidos totales de los estados, ya que caen indeteniblemente desde el año 2006.

Estados y municipios enfrentan graves problemas de suficiencia financiera, recuérdese que las transferencias para los estados representan en promedio más del 96% de su presupuesto, y aunque algunos municipios tienen posibilidades de financiación con ingresos propios, en su mayoría también son dependientes de las transferencias intergubernamentales. No hay dudas de

que la recentralización fiscal denunciada en trabajos previos (Rangel, 2007, 2008, 2013a) se ha profundizado.

**Gráfico N° 4**



Fuente: cálculos propios a partir de la información estadística de la Exposición de Motivos de las leyes de presupuesto nacional (varios años), de las gacetas oficiales de créditos adicionales (varios años) y del INPC del BCV (varios años).

### **3.3 Distribución de las transferencias intergubernamentales: racionalidad versus discrecionalidad**

La información presentada hasta ahora muestra el comportamiento de las transferencias de forma agregada, lo que no permite hacer valoraciones sobre la distribución de los recursos entre las jurisdicciones del nivel intermedio de gobierno (estados) ni entre las jurisdicciones del nivel local (municipios). Habiendo advertido ya que las transferencias enviadas a través de créditos adicionales han ido ganando espacio en los últimos años, se pretende ahora indagar si la distribución de recursos desde el gobierno nacional hacia estados y municipios a través de las transferencias intergubernamentales (Situado Constitucional y FCI) y el uso de otras transferencias corrientes y de capital, respeta las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Para ello se trabajó en la compilación de datos sobre las transferencias fiscales intergubernamentales formales e informales que reciben las gobernaciones de los estados, las alcaldías, el Distrito Metropolitano de Caracas, el Distrito Alto Apure y el Área Metropolitana

de Caracas en cuatro años: 2013, 2014, 2015 y 2016. Las transferencias formales analizadas fueron el Situado Constitucional, el Situado Municipal y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) dirigido tanto a las gobernaciones como a las alcaldías, considerando las asignaciones iniciales aprobadas en la Ley de Presupuesto y los créditos adicionales por ajustes a estos conceptos. Como transferencias informales se consideran las transferencias corrientes y de capital aprobadas a través de créditos adicionales a lo largo del ejercicio económico – financiero de los años mencionados. Representó un trabajo muy desafiante lograr compilar los montos de los créditos adicionales entregados a las 23 gobernaciones, el Distrito Capital y a las 337 alcaldías durante los años de estudio, por cuanto los créditos adicionales dejaron de ser una excepción y se convirtieron en la forma de financiamiento cotidiana<sup>17</sup>.

La información fue preparada en sendas hojas de cálculo para su procesamiento, según se detalla a continuación:

Cuatro archivos contentivos de recursos iniciales transferidos a los 23 estados y al Distrito Metropolitano de Caracas, la estructura inicial de repartición de las transferencias por Situado y FCI entre las 24 jurisdicciones, recursos adicionales vía créditos por Situado, recursos adicionales vía FCI, créditos por transferencias corrientes, créditos por transferencias de capital, recursos totales recibidos, porcentaje de incremento respecto a la asignación inicial de cada transferencia y porcentaje de incremento total de recursos en el año, estructura modificada de repartición del total de las transferencias entre todas las jurisdicciones al final del ejercicio, número de créditos adicionales aprobados, población de cada entidad y partido político de gobierno, correspondiente a los años 2013, 2014, 2015 y 2016, datos presentados en los anexos 1 ([2013](#), [2014](#), [2015](#) y [2016](#)).

Cuatro archivos contentivos de recursos iniciales transferidos a los 335 municipios, al Distrito Alto Apure y a la Alcaldía Metropolitana de Caracas, la estructura inicial de repartición de las transferencias por Situado y FCI entre las 24 jurisdicciones, recursos adicionales vía créditos por Situado, recursos adicionales vía FCI, créditos por transferencias corrientes, créditos por

---

<sup>17</sup>La información de los créditos adicionales es publicada en Gaceta Oficial en formato de imagen, que no permite captar con facilidad los datos, fue preciso entonces transcribir cada uno de los montos asignados a la jurisdicción estatal o municipal de los 90 créditos adicionales asignados a los estados en los cuatro años y 48 créditos adicionales aprobados a los municipios.

transferencias de capital, recursos totales recibidos, porcentaje de incremento respecto a la asignación inicial de cada transferencia y porcentaje de incremento total de recursos en el año, estructura modificada de repartición del total de las transferencias entre todas las jurisdicciones al final del ejercicio, número de créditos adicionales aprobados, población de cada entidad y partido político de gobierno, correspondiente a los años 2013, 2014, 2015 y 2016, datos presentados en los anexos 2 ([2013](#), [2014](#), [2015](#) y [2016](#)).

Los ocho archivos con los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales fueron analizados siguiendo dos vertientes. Por un lado, se observa el comportamiento de la distribución de recursos entre jurisdicciones original y final y las tasas de crecimiento por tipo de transferencia y total, en conjunto y para cada jurisdicción. Por otro lado, se utilizó la técnica estadística multivariante conocida como Análisis de Componentes Principales (ACP)<sup>18</sup>, para sintetizar la información, mediante la reducción de las variables.

### **3.3.1 Relaciones fiscales intergubernamentales: el caso de los estados**

Variables Consideradas:

- EstruInicial: Estructura inicial de repartición del presupuesto por concepto de Situado Estatal, FCI y Subsidio de Capitalidad entre los 23 estados y el Distrito Capital, en términos porcentuales.
- EstruModif: Estructura modificada en términos porcentuales, de repartición del presupuesto entre los 23 estados y el Distrito Capital, considerando la asignación original más los incrementos vía crédito adicional.
- IncreSituEsta: Porcentaje de incremento en recursos asignados por Situado Constitucional vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.
- IncreTCorr: Porcentaje de incremento en recursos asignados por transferencias corrientes, vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.
- IncreTCap: Porcentaje de incremento en recursos asignados por transferencias de capital vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.

---

<sup>18</sup> Con el apoyo de la investigadora Yibeli Briceño, del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes.

- InceFinal: Porcentaje de incremento de recursos adicionales asignados por Situado Constitucional, transferencias corrientes y transferencias de capital con respecto al presupuesto inicial.
- CreditoAdi: Número de créditos adicionales.
- Poblacion: Población total de cada estado.

Al observar las transferencias iniciales en los anexos 1, el Situado Constitucional tiene el mayor peso, por arriba del 69% en los años analizados en todos los estados, y siendo esta subvención dependiente de la población de cada territorio que tiene un amplio rango de variación, se puede explicar entonces el por qué del también amplio rango de variación en el peso porcentual de las asignaciones iniciales (EstruInicial en %) hacia los estados. Como se observa en el cuadro siguiente, hay una diferencia (rango) de 7,7 puntos porcentuales promedio entre el estado que se queda con menos porcentaje del reparto inicial y el estado que tiene mayor porcentaje.

**Cuadro N° 1 Valores estadísticos de los estados**

|                     | 2013      |                 | 2014          |                 | 2015          |                 | 2016          |                 |               |
|---------------------|-----------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
|                     | Población | Estru-Inicial % | Estru-Modif % | Estru-Inicial % | Estru-Modif % | Estru-Inicial % | Estru-Modif % | Estru-Inicial % | Estru-Modif % |
| Media               | 1.241.004 | 4,17            | 4,31          | 4,17            | 4,17          | 4,17            | 4,17          | 4,16            | 4,16          |
| Desviación estándar | 932.877   | 1,91            | 1,84          | 1,89            | 1,96          | 1,89            | 2,54          | 1,86            | 2,11          |
| Rango               | 3.794.542 | 7,73            | 7,69          | 7,77            | 8,5           | 7,78            | 10,69         | 7,62            | 9,75          |
| Mínimo              | 168.335   | 1,99            | 1,85          | 2,00            | 1,77          | 2,04            | 1,65          | 2,00            | 1,58          |
| Máximo              | 3.962.877 | 9,72            | 9,54          | 9,77            | 10,27         | 9,77            | 12,34         | 9,62            | 11,33         |

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 1-2013, 1-2014, 1-2015, 1-2016

Entonces, la media no es un indicador confiable, por cuanto la población tiene valores extremos que se confirma con la desviación estándar elevada y que refleja una alta dispersión de los datos. Nótese que en 2013 el estado con menos habitantes tenía 168.335 personas y el de más habitantes tenía 3.962.877. Los datos de la EstruInicial en % son similares en todos los años, las pequeñas diferencias se explican por cambios en las transferencias iniciales del FCI, que como ya se indicó tiene un componente variable que es el Índice Relativo de Desarrollo (IRD).

Considérese ahora la EstruModif en % de cada año, que muestra cómo quedó el reparto de recursos entre los estados luego de los créditos adicionales recibidos. La desviación estándar o grado de dispersión de los datos, refleja crecimiento con el paso de los años y el rango de variación se amplía, siendo notable lo ocurrido en 2015, año en el que una jurisdicción se quedó con 12,34% del total de los recursos y otra con apenas 1,65%. Es evidente que hay cambios significativos en la estructura de distribución de los recursos modificada, respecto a la estructura de distribución inicial.

Efectivamente, si se asume que la EstruInicial refleja la distribución de los recursos con apego a las disposiciones constitucionales y legales, los créditos adicionales no deberían alterarla, salvo que sea preciso atender una emergencia o situación sobrevenida en el estado que requiera el envío de recursos extraordinarios. Al observar los cuadros de los anexos resalta en todos los años el hecho de que una minoría de estados terminaron con una porción mucho mayor de recursos transferidos respecto a la que le correspondía inicialmente. En 2013, el estado Aragua ganó casi dos puntos porcentuales, pasando de tener el 5,23% del total de las transferencias a tener el 7,21%, otros nueve estados ganaron en menor medida y el estado Miranda perdió 0,93 puntos porcentuales. En 2014 el estado Aragua vuelve a mejorar su posición en el reparto muy por encima de otros que ganaron también y el estado Miranda es el más perjudicado. En 2015 es el Distrito Capital el gran beneficiado con una mejora en el reparto de 6,62 puntos porcentuales, se queda con el 12,34% del total de los recursos, lo que fue posible debido a que 21 estados perdieron espacio en el reparto, este año fue el Zulia el más afectado. En 2016 la porción que corresponde al Distrito Capital aumenta 5,65 puntos porcentuales, la mayoría de los estados pierden y es Miranda el más perjudicado.

Para que los créditos adicionales no alteraran la distribución inicial de los recursos entre los estados, los presupuestos de todos deberían crecer en la misma proporción, sin embargo, el cuadro N° 2 refleja cómo los créditos adicionales se han distribuido sin equidad. La tasa de variación o porcentaje de incremento de los recursos asignados originalmente, difiere entre los estados ampliamente, los datos resaltados en rojo muestran los dos estados más beneficiados cada año y los datos resaltados en azul muestran los estados menos favorecidos. En 2013 el presupuesto original de Aragua creció 106,8% y el de Sucre 77,21%, mientras que los presupuestos de Guárico y Lara crecieron 26,6% y 29% respectivamente. En 2014 hay menor

variación, pero aun así Aragua nuevamente y Cojedes aumentaron sus presupuestos en 79,4% y 67,7%, frente a Amazonas y Miranda cuyos presupuestos crecieron 29,8 y 34,9%. En 2015 y 2016 la dispersión es alarmante, como ya se advirtió en la desviación estándar de la estructura modificada del Cuadro N° 1, el Distrito Capital logra aumentos en su presupuesto original de 351,2% y 330,3% en 2015 y 2016, mientras que el presupuesto de Amazonas crece 65 y 69,6%.

**Cuadro N° 2**

|                      | <b>% de Incremento por recursos adicionales con respecto al presupuesto inicial</b> |             |             |             | Partido del gobernador.<br>1 = PSUV<br>0 =MUD |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------------------|
| <b>Estados</b>       | <b>2013</b>                                                                         | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> |                                               |
| Totales              | 50,05                                                                               | 49,98       | 108,89      | 115,66      |                                               |
| Distrito Capital     | 57,35                                                                               | 40,71       | 351,20      | 330,33      | 1                                             |
| Estado Amazonas      | 36,19                                                                               | 29,85       | 65,04       | 69,68       | 0                                             |
| Estado Anzoátegui    | 49,53                                                                               | 37,46       | 92,78       | 106,17      | 1                                             |
| Estado Apure         | 36,34                                                                               | 40,56       | 99,28       | 121,76      | 1                                             |
| Estado Aragua        | 106,80                                                                              | 79,40       | 97,79       | 136,90      | 1                                             |
| Estado Barinas       | 67,56                                                                               | 52,30       | 88,80       | 96,79       | 1                                             |
| Estado Bolívar       | 42,93                                                                               | 36,60       | 93,61       | 93,62       | 1                                             |
| Estado Carabobo      | 38,32                                                                               | 60,18       | 119,65      | 112,32      | 1                                             |
| Estado Cojedes       | 77,03                                                                               | 67,74       | 105,93      | 90,96       | 1                                             |
| Estado Delta Amacuro | 44,18                                                                               | 44,86       | 71,30       | 72,08       | 1                                             |
| Estado Falcón        | 46,01                                                                               | 56,65       | 81,41       | 98,73       | 1                                             |
| Estado Guárico       | 26,63                                                                               | 45,96       | 92,87       | 103,54      | 1                                             |
| Estado Lara          | 29,08                                                                               | 44,05       | 86,93       | 104,48      | 0                                             |
| Estado Mérida        | 56,10                                                                               | 60,64       | 87,54       | 107,40      | 1                                             |
| Estado Miranda       | 32,26                                                                               | 34,95       | 107,32      | 91,05       | 0                                             |
| Estado Monagas       | 42,98                                                                               | 50,78       | 87,77       | 81,83       | 1                                             |
| Estado Nueva Esparta | 60,12                                                                               | 39,80       | 114,00      | 93,16       | 1                                             |
| Estado Portuguesa    | 51,70                                                                               | 42,38       | 104,51      | 100,45      | 1                                             |
| Estado Sucre         | 77,21                                                                               | 59,26       | 95,85       | 100,93      | 1                                             |
| Estado Táchira       | 37,45                                                                               | 53,76       | 87,97       | 99,08       | 1                                             |
| Estado Trujillo      | 64,03                                                                               | 41,53       | 84,62       | 134,60      | 1                                             |
| Estado Yaracuy       | 51,76                                                                               | 62,21       | 78,54       | 106,12      | 1                                             |
| Estado Zulia         | 47,25                                                                               | 57,63       | 93,14       | 109,05      | 1                                             |
| Estado Vargas        | 45,58                                                                               | 45,48       | 79,50       | 79,13       | 1                                             |

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de leyes de presupuesto y gacetas oficiales con créditos adicionales asignados en los años 2013 – 2016. PSUV: partido socialista unido de Venezuela, partido de gobierno nacional, MUD: Mesa de la Unidad Democrática, coalición opositora al partido de gobierno nacional.



El estado Aragua aparece entre los más beneficiados en tres años, el Distrito Capital recibe recursos asimétricamente frente al resto en dos años y el estado Amazonas aparece como el más desfavorecido en tres años.

Para explicar cuáles transferencias están detrás de los créditos adicionales se analizarán ahora los descriptores estadísticos de cada tipo de transferencia adicional.

### **Cuadro N° 3 Descriptores estadísticos de las transferencias adicionales a los estados**

|                        | 2013               |                 |                | 2014               |                 |                | 2015                |                 |                | 2016                |                 |                |
|------------------------|--------------------|-----------------|----------------|--------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
|                        | IncreSitu-<br>Esta | Incre-<br>TCorr | Incre-<br>TCap | IncreSitu-<br>Esta | Incre-<br>TCorr | Incre-<br>TCap | IncreSitu-<br>-Esta | Incre-<br>TCorr | Incre-<br>TCap | IncreSitu-<br>-Esta | Incre-<br>TCorr | Incre-<br>TCap |
| Media                  | 20,58              | 46,46           | 59,72          | 34,47              | 19,61           | 4,23           | 96,04               | 8,86            | 17,09          | 0,95                | 53,53           | 2,10           |
| Desviación<br>estándar | 0,02               | 76,37           | 52,11          | 1,70               | 10,29           | 6,57           | 1,43                | 36,26           | 22,72          | 0,72                | 59,77           | 7,28           |
| Rango                  | 0,08               | 388,47          | 266,00         | 7,22               | 34,80           | 24,14          | 5,71                | 178,62          | 106,88         | 4,12                | 233,70          | 32,86          |
| Mínimo                 | 20,56              | 5,29            | 24,00          | 32,34              | 4,61            | 0,00           | 93,29               | 0,00            | 0,00           | 0,16                | 15,32           | 0,00           |
| Máximo                 | 20,64              | 393,76          | 290,00         | 39,56              | 39,41           | 24,14          | 99,00               | 178,62          | 106,88         | 4,28                | 249,02          | 32,86          |

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 1 2013 – 1 2016.

El cuadro N° 3 y los anexos 1 nos muestran que en cada año el peso de las transferencias adicionales por tipo ha variado. En 2013 tuvo más peso el IncreTCorr, en 2014 el IncreSituEsta, en 2015 el IncreSituEsta y en 2016 el IncreTCorr. La media es significativa en el IncreSituEsta porque el grado de dispersión en este reparto es mínimo, como refleja la pequeña desviación estándar de esta variable en los cuatro años, pero llama la atención que aunque son pequeñas las variaciones, éstas existen y hay un rango de diferencia en los recursos adicionales por Situado entre los estados de 7,22 puntos porcentuales en 2014 y de 5,71 puntos porcentuales en 2015, justo los años en el que los recursos adicionales por Situado tuvieron más peso.

Una realidad muy distinta es la de las transferencias corrientes y de capital, en todos los años la desviación estándar refleja un altísimo grado de dispersión, siendo 2013, 2015 y 2016 los años en los que el tratamiento de los estados es más desigual en relación a las transferencias corrientes, mientras que en los cuatro años del estudio las transferencias de capital se repartieron con desigualdad. Se demuestra entonces que hubo un tratamiento discriminatorio hacia los estados desde el ejecutivo nacional, sobre todo por la asignación de recursos a través de créditos adicionales por transferencias corrientes y de capital y en menor medida hay pequeñas diferencias en el reparto del Situado adicional que debió crecer en la misma

proporción respecto a lo asignado al inicio de cada año. Se explican así las modificaciones en la estructura de distribución de los recursos, algunas entidades resultaron privilegiadas y grandes grupos se quedaron al margen de jugosos repartos, que dejan de lado los mandatos constitucionales y legales.

Otra herramienta de evaluación del comportamiento de las transferencias es la matriz de correlaciones que muestra el grado de relación entre las variables en estudio y debe elaborarse como requisito previo para valorar la viabilidad del Análisis de Componentes Principales (ACP).

**Cuadro N° 4 Matriz de correlaciones de las variables de estados 2013**

Matriz de correlaciones<sup>a</sup>

|                   |               | EstruInicial | EstruModif | IncreSituEsta | IncreTCorr | IncreTCap | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|---------------|--------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial  | 1,000        | ,891       | ,277          | -,297      | -,035     | -,269      | ,456       | ,998      |
|                   | EstruModif    | ,891         | 1,000      | ,287          | ,107       | ,047      | ,164       | ,602       | ,889      |
|                   | IncreSituEsta | ,277         | ,287       | 1,000         | -,143      | ,567      | -,060      | ,456       | ,271      |
|                   | IncreTCorr    | -,297        | ,107       | -,143         | 1,000      | -,151     | ,986       | ,006       | -,302     |
|                   | IncreTCap     | -,035        | ,047       | ,567          | -,151      | 1,000     | -,015      | ,450       | -,040     |
|                   | IncreFinal    | -,269        | ,164       | -,060         | ,986       | -,015     | 1,000      | ,115       | -,273     |
|                   | CreditoAdi    | ,456         | ,602       | ,456          | ,006       | ,450      | ,115       | 1,000      | ,465      |
|                   | Poblacion     | ,998         | ,889       | ,271          | -,302      | -,040     | -,273      | ,465       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial  |              | ,000       | ,095          | ,080       | ,436      | ,102       | ,013       | ,000      |
|                   | EstruModif    | ,000         |            | ,087          | ,309       | ,413      | ,221       | ,001       | ,000      |
|                   | IncreSituEsta | ,095         | ,087       |               | ,253       | ,002      | ,391       | ,013       | ,100      |
|                   | IncreTCorr    | ,080         | ,309       | ,253          |            | ,241      | ,000       | ,490       | ,076      |
|                   | IncreTCap     | ,436         | ,413       | ,002          | ,241       |           | ,471       | ,014       | ,427      |
|                   | IncreFinal    | ,102         | ,221       | ,391          | ,000       | ,471      |            | ,297       | ,099      |
|                   | CreditoAdi    | ,013         | ,001       | ,013          | ,490       | ,014      | ,297       |            | ,011      |
|                   | Poblacion     | ,000         | ,000       | ,100          | ,076       | ,427      | ,099       | ,011       |           |

a. Determinante = 8,889E-9

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 1.

De la revisión del cuadro N° 4 destaca una correlación positiva muy alta entre la estructura inicial y la población de cada estado, y entre el comportamiento del incremento final total y el incremento de las transferencias corrientes. En el año 2013, las transferencias corrientes determinaron en buena medida el total de recursos adicionales recibidos. Se observa una correlación positiva alta entre la estructura inicial y la estructura modificada, por lo tanto, también entre la estructura modificada y la población, lo que es coincidente con el dato presentado en el gráfico n° 1, en el que el peso de las asignaciones iniciales respecto al total de recursos manejados por los estados fue del 74%.

Luego de corroborarse que existe una correlación alta entre un grupo de variables se realizó el Análisis de Componentes Principales (ACP), se trata de una técnica estadística multivariante, que permite sintetizar la información, mediante la reducción de las variables, es decir toma las variables medidas originalmente y a partir de ellas construye grupos homogéneos de variables correlacionadas entre sí. Formalmente el ACP, reduce la dimensionalidad de los datos, transformando un conjunto de  $p$  variables originales, en otro conjunto de  $q$  variables, que resultan ser combinaciones lineales de las otras variables, y a las cuales llamamos componentes. Los componentes se ordenan en función del porcentaje de varianza explicada, como medida de dispersión de los datos. En este sentido, el primer componente será el más importante por ser el que explica mayor porcentaje de la varianza de los datos<sup>19</sup>.

**Cuadro N° 5 A**  
**Varianza total explicada 2013**

| Componente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|            | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1          | 3,486                 | 43,569        | 43,569      | 3,486                                     | 43,569        | 43,569      |
| 2          | 2,077                 | 25,960        | 69,529      | 2,077                                     | 25,960        | 69,529      |
| 3          | 1,640                 | 20,496        | 90,025      | 1,640                                     | 20,496        | 90,025      |
| 4          | ,480                  | 6,001         | 96,026      |                                           |               |             |
| 5          | ,301                  | 3,764         | 99,790      |                                           |               |             |
| 6          | ,014                  | ,180          | 99,970      |                                           |               |             |
| 7          | ,002                  | ,028          | 99,998      |                                           |               |             |
| 8          | ,000                  | ,002          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos a través del método ACP con datos del anexo 1-2013.

En el cuadro N° 5 A los tres primeros componentes explican el 90% de la variabilidad, siendo el primero el que tiene mayor peso, con 43,57%. A continuación se presenta la Matriz de componentes que nos presenta las variables que son más significativas.

El primer componente muestra una alta correlación entre las variables EstruInicial, población, EstruModif y en menor medida el número de crédito adicionales (CreditoAdi) e IncreSituEsta. Este componente está fuertemente influenciado por los sistemas formales de transferencias, por lo que lo llamaremos el componente racional. El segundo componente que explica 25,96% de la variabilidad lo componen las variables IncreTCorr, que representa el porcentaje

<sup>19</sup> En el cuadro 5 A aparecen ocho componentes, pero se escogerán sólo los tres primeros según el criterio de decisión que establece que el autovalor inicial sea superior a uno. Los autovalores son los datos que están en la segunda columna, al lado de componentes.

de crecimiento de los presupuestos originales por transferencias corrientes e InceFinal, que muestra el porcentaje total de incremento de los recursos. Las transferencias corrientes explican en buena medida el incremento total de recursos y estas dos variables determinan que hay un grado de dispersión o variabilidad en el reparto de subvenciones sin criterio objetivo de decisión, por lo que el segundo componente en este caso lo llamaremos el componente discrecional. El tercer componente lo conforman los incrementos por transferencias de capital e incrementos por Situado, por lo que tiene una variable formal y otra discrecional.

**Cuadro N° 5 B**  
**Matriz de componentesACP 2013**

|              | Componente |       |       |
|--------------|------------|-------|-------|
|              | 1          | 2     | 3     |
| EstruInicial | ,936       | -,046 | -,330 |
| EstruModif   | ,869       | ,389  | -,273 |
| InceSituEsta | ,515       | ,095  | ,656  |
| InceTCorr    | -,335      | ,925  | -,149 |
| InceTCap     | ,252       | ,076  | ,879  |
| InceFinal    | -,262      | ,962  | -,041 |
| CreditoAdi   | ,685       | ,356  | ,344  |
| Poblacion    | ,936       | -,049 | -,332 |

En el año 2014, la matriz de correlaciones presentada en el cuadro siguiente, deja ver al igual que en 2013 una muy alta relación entre la estructura inicial y la población, también entre la estructura inicial y la estructura modificada, mientras que el incremento final se explica con una relación alta en primer lugar por las transferencias corrientes, luego por las transferencias de capital y también por el número de créditos adicionales. Las transferencias de capital además de estar correlacionada positivamente con el incremento final, tienen relación con el número de créditos adicionales.

**Cuadro N° 6 Matriz de correlaciones de las variables de estados 2014**

**Matriz de correlaciones<sup>a</sup>**

|                   |               | EstruInicial | EstruModif | IncreSituEsta | IncreTCorr | IncreTCap | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|---------------|--------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial  | 1,000        | ,982       | -,398         | -,261      | ,136      | ,083       | ,238       | ,998      |
|                   | EstruModif    | ,982         | 1,000      | -,382         | -,121      | ,265      | ,254       | ,377       | ,981      |
|                   | IncreSituEsta | -,398        | -,382      | 1,000         | ,154       | -,251     | -,049      | -,237      | -,412     |
|                   | IncreTCorr    | -,261        | -,121      | ,154          | 1,000      | ,254      | ,812       | ,409       | -,266     |
|                   | IncreTCap     | ,136         | ,265       | -,251         | ,254       | 1,000     | ,707       | ,741       | ,141      |
|                   | IncreFinal    | ,083         | ,254       | -,049         | ,812       | ,707      | 1,000      | ,729       | ,087      |
|                   | CreditoAdi    | ,238         | ,377       | -,237         | ,409       | ,741      | ,729       | 1,000      | ,263      |
|                   | Poblacion     | ,998         | ,981       | -,412         | -,266      | ,141      | ,087       | ,263       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial  |              | ,000       | ,027          | ,109       | ,264      | ,349       | ,131       | ,000      |
|                   | EstruModif    | ,000         |            | ,033          | ,286       | ,105      | ,115       | ,035       | ,000      |
|                   | IncreSituEsta | ,027         | ,033       |               | ,236       | ,118      | ,409       | ,132       | ,023      |
|                   | IncreTCorr    | ,109         | ,286       | ,236          |            | ,116      | ,000       | ,024       | ,105      |
|                   | IncreTCap     | ,264         | ,105       | ,118          | ,116       |           | ,000       | ,000       | ,255      |
|                   | IncreFinal    | ,349         | ,115       | ,409          | ,000       | ,000      |            | ,000       | ,343      |
|                   | CreditoAdi    | ,131         | ,035       | ,132          | ,024       | ,000      | ,000       |            | ,108      |
|                   | Poblacion     | ,000         | ,000       | ,023          | ,105       | ,255      | ,343       | ,108       |           |

a. Determinante = 2,954E-8

Fuente: cálculos propios a partir de los datos del anexo 1-2014.

Al aplicar el ACP, para este año surgen dos componentes de importancia que explican el 78,23% de la variabilidad, según se observa en el cuadro N° 7 A.

**Cuadro N° 7 A**  
**Varianza total explicada 2014**

| Compo<br>nente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|                | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1              | 3,612                 | 45,151        | 45,151      | 3,612                                     | 45,151        | 45,151      |
| 2              | 2,647                 | 33,084        | 78,234      | 2,647                                     | 33,084        | 78,234      |
| 3              | ,887                  | 11,093        | 89,327      |                                           |               |             |
| 4              | ,590                  | 7,376         | 96,703      |                                           |               |             |
| 5              | ,243                  | 3,041         | 99,743      |                                           |               |             |
| 6              | ,016                  | ,200          | 99,944      |                                           |               |             |
| 7              | ,004                  | ,052          | 99,995      |                                           |               |             |
| 8              | ,000                  | ,005          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos a través del método ACP con datos del anexo 1-2014.

El primer componente se integra por las variables EstruInicial, EstruModif, población y en menor medida por el número de créditos adicionales, las transferencias de capital y el incremento final de recursos. En este componente hay elementos racionales y discrecionales. El segundo componente que explica el grado de dispersión se conforma por: las variables transferencias corrientes, incremento final, transferencias de capital y número de créditos adicionales, se trata de un componente discrecional.

**Cuadro N° 7 B**  
**Matriz de componentesACP 2014**

|               | Componente |       |
|---------------|------------|-------|
|               | 1          | 2     |
| EstruInicial  | ,852       | -,479 |
| EstruModif    | ,919       | -,318 |
| IncreSituEsta | -,520      | ,188  |
| IncreTCorr    | ,073       | ,834  |
| IncreTCap     | ,568       | ,585  |
| IncreFinal    | ,516       | ,819  |
| CreditoAdi    | ,661       | ,589  |
| Poblacion     | ,860       | -,474 |

Se analiza ahora el año 2015 con la matriz de correlaciones de las variables presentadas en el cuadro N° 6. En esta ocasión hay una correlación positiva perfecta entre la estructura inicial y la población, así como una alta correlación entre la estructura inicial y la modificada. El incremento final tiene muy alta correlación con el incremento por transferencias corrientes, el incremento por transferencias de capital y el número de créditos adicionales, igualmente se observa una alta correlación con la estructura modificada.

**Cuadro N° 8 Matriz de correlaciones de las variables de estados 2015**

**Matriz de correlaciones<sup>a</sup>**

|                   |               | EstruInicial | EstruModif | IncreSituEsta | IncreTCorr | IncreTCap | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|---------------|--------------|------------|---------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial  | 1,000        | ,830       | -,015         | ,171       | ,104      | ,258       | ,222       | 1,000     |
|                   | EstruModif    | ,830         | 1,000      | -,167         | ,685       | ,585      | ,749       | ,713       | ,834      |
|                   | IncreSituEsta | -,015        | -,167      | 1,000         | -,296      | -,214     | -,251      | -,202      | -,013     |
|                   | IncreTCorr    | ,171         | ,685       | -,296         | 1,000      | ,845      | ,975       | ,964       | ,177      |
|                   | IncreTCap     | ,104         | ,585       | -,214         | ,845       | 1,000     | ,922       | ,906       | ,113      |
|                   | IncreFinal    | ,258         | ,749       | -,251         | ,975       | ,922      | 1,000      | ,984       | ,265      |
|                   | CreditoAdi    | ,222         | ,713       | -,202         | ,964       | ,906      | ,984       | 1,000      | ,229      |
|                   | Poblacion     | 1,000        | ,834       | -,013         | ,177       | ,113      | ,265       | ,229       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial  |              | ,000       | ,472          | ,212       | ,315      | ,112       | ,148       | ,000      |
|                   | EstruModif    | ,000         |            | ,218          | ,000       | ,001      | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreSituEsta | ,472         | ,218       |               | ,080       | ,158      | ,118       | ,172       | ,476      |
|                   | IncreTCorr    | ,212         | ,000       | ,080          |            | ,000      | ,000       | ,000       | ,204      |
|                   | IncreTCap     | ,315         | ,001       | ,158          | ,000       |           | ,000       | ,000       | ,300      |
|                   | IncreFinal    | ,112         | ,000       | ,118          | ,000       | ,000      |            | ,000       | ,105      |
|                   | CreditoAdi    | ,148         | ,000       | ,172          | ,000       | ,000      | ,000       |            | ,140      |
|                   | Poblacion     | ,000         | ,000       | ,476          | ,204       | ,300      | ,105       | ,140       |           |

a. Determinante = 9,554E-12

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 1-2015.

Al aplicar el ACP para el año 2015 surgen dos componentes<sup>20</sup> que explican el 86% de la variabilidad de los datos, el primero con un peso de 59,71% y el segundo con un peso de 26,43%.

**Cuadro N° 9 A**  
**Varianza total explicada 2015**

| Compo<br>nente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|                | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1              | 4,777                 | 59,716        | 59,716      | 4,777                                     | 59,716        | 59,716      |
| 2              | 2,115                 | 26,439        | 86,155      | 2,115                                     | 26,439        | 86,155      |
| 3              | ,921                  | 11,509        | 97,664      |                                           |               |             |
| 4              | ,160                  | 2,004         | 99,668      |                                           |               |             |
| 5              | ,023                  | ,284          | 99,952      |                                           |               |             |
| 6              | ,003                  | ,031          | 99,983      |                                           |               |             |
| 7              | ,001                  | ,015          | 99,999      |                                           |               |             |
| 8              | 9,035E-5              | ,001          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos a través del método ACP con datos del anexo 1-2015.

Luego de realizar la extracción de componentes que se refleja en el cuadro siguiente, en el primero destacan las variables: número de créditos adicionales, transferencias corrientes, estructura modificada y transferencias de capital. Con menor correlación aparecen la estructura inicial y la población. Es un componente discrecional. El segundo componente se integra por la estructura inicial y la población, por lo tanto, es el componente racional.

**Cuadro N° 9 B**  
**Matriz de componentes 2015<sup>a</sup>**

|               | Componente |       |
|---------------|------------|-------|
|               | 1          | 2     |
| EstruInicial  | ,525       | ,849  |
| EstruModif    | ,906       | ,419  |
| IncreSituEsta | -,276      | ,206  |
| IncreTCorr    | ,908       | -,352 |
| IncreTCap     | ,846       | -,405 |
| IncreFinal    | ,955       | -,282 |
| CreditoAdi    | ,932       | -,308 |
| Población     | ,532       | ,845  |

<sup>20</sup> Sólo hay dos componentes con autovalores superiores a 1 (uno).

En 2016, la matriz de correlaciones se construyó fusionando la información de las transferencias corrientes y de capital, dado que las asignaciones de capital beneficiaron a pocos estados, mientras la gran mayoría no recibió este recurso, de tal manera que analizarla por separado distorsionaría los resultados.

### Cuadro N° 10 Matriz de correlaciones de las variables de estados 2016

Matriz de correlaciones<sup>a</sup>

|                   |                | EstruInicial | EstruModif | IncreSituEsta | IncreTCorrTCap | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|----------------|--------------|------------|---------------|----------------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial   | 1,000        | ,860       | ,301          | ,146           | ,261       | ,161       | 1,000     |
|                   | EstruModif     | ,860         | 1,000      | ,194          | ,624           | ,711       | ,628       | ,862      |
|                   | IncreSituEsta  | ,301         | ,194       | 1,000         | -,114          | -,099      | -,043      | ,299      |
|                   | IncreTCorrTCap | ,146         | ,624       | -,114         | 1,000          | ,991       | ,943       | ,150      |
|                   | IncreFinal     | ,261         | ,711       | -,099         | ,991           | 1,000      | ,938       | ,265      |
|                   | CreditoAdi     | ,161         | ,628       | -,043         | ,943           | ,938       | 1,000      | ,166      |
|                   | Poblacion      | 1,000        | ,862       | ,299          | ,150           | ,265       | ,166       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial   |              | ,000       | ,076          | ,248           | ,109       | ,226       | ,000      |
|                   | EstruModif     | ,000         |            | ,182          | ,001           | ,000       | ,001       | ,000      |
|                   | IncreSituEsta  | ,076         | ,182       |               | ,299           | ,323       | ,420       | ,078      |
|                   | IncreTCorrTCap | ,248         | ,001       | ,299          |                | ,000       | ,000       | ,242      |
|                   | IncreFinal     | ,109         | ,000       | ,323          | ,000           |            | ,000       | ,105      |
|                   | CreditoAdi     | ,226         | ,001       | ,420          | ,000           | ,000       |            | ,219      |
|                   | Poblacion      | ,000         | ,000       | ,078          | ,242           | ,105       | ,219       |           |

a. Determinante = 6,924E-11

Fuente: cálculos propios a partir de los datos del anexo 1-2016.

En este año, al igual que en 2015 hay una correlación perfecta entre la estructura inicial y la población y alta con la estructura modificada. La estructura modificada además muestra una correlación moderada con las transferencias corrientes y de capital, el número de créditos adicionales, mientras que el incremento final de transferencias está muy altamente correlacionado con las transferencias corrientes y de capital y los créditos adicionales. Los resultados permiten aplicar el ACP, cuya matriz es la siguiente:



**Cuadro N° 11 A**  
**Varianza total explicada**

| Componente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|            | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1          | 3,969                 | 56,699        | 56,699      | 3,969                                     | 56,699        | 56,699      |
| 2          | 2,140                 | 30,577        | 87,276      | 2,140                                     | 30,577        | 87,276      |
| 3          | ,817                  | 11,673        | 98,949      |                                           |               |             |
| 4          | ,070                  | 1,005         | 99,954      |                                           |               |             |
| 5          | ,002                  | ,027          | 99,981      |                                           |               |             |
| 6          | ,001                  | ,018          | 99,999      |                                           |               |             |
| 7          | 6,007E-5              | ,001          | 100,000     |                                           |               |             |

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente: cálculos a través del método ACP con datos del anexo 1-2016.

En 2016 dos componentes explican el 87,28% de la varianza o grado de dispersión de los datos, teniendo el primero un peso de 56,69% y el segundo de 30,57%.

**Cuadro N° 11 B**  
**Matriz de componentes 2016**

|                | Componentes |       |
|----------------|-------------|-------|
|                | 1           | 2     |
| EstruInicial   | ,684        | ,704  |
| EstruModif     | ,959        | ,268  |
| IncreSituEsta  | ,129        | ,531  |
| IncreTCorrTCap | ,816        | -,559 |
| IncreFinal     | ,876        | -,468 |
| CreditoAdi     | ,813        | -,519 |
| Población      | ,687        | ,701  |

Esta vez el primer componente lo conforman en orden de importancia la estructura modificada, el incremento final, los incrementos por transferencias corrientes y de capital, los créditos adicionales, la población y la estructura inicial. En este caso, las variables más importantes para explicar la dispersión en las asignaciones son las discrecionales. El segundo componente contiene la estructura inicial y la población, que da cuenta de factores institucionales, por lo tanto es el componente racional.

Para englobar los resultados de los análisis estadísticos hechos en cada año, se presenta a continuación un cuadro comparativo de los componentes principales extraídos. Es oportuno recordar que se pretende lograr una aproximación a la comprensión de lo ocurrido con las transferencias intergubernamentales realizadas a los estados entre 2013 y 2016, y también se

aspira a explicar la existencia de asimetrías en el reparto no relacionadas con criterios reglamentarios.

**Cuadro N° 12 Componentes Principales Extraídos de los datos de Estados**

|               | 2013   |        |        | 2014  |        | 2015   |        | 2016  |        |
|---------------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|
|               | 1      | 2      | 3      | 1     | 2      | 1      | 2      | 1     | 2      |
| EstruInicial  | 0,936  | -0,046 | -0,33  | 0,852 | -0,479 | 0,525  | 0,849  | 0,684 | 0,704  |
| EstruModif    | 0,869  | 0,389  | -0,273 | 0,919 | -0,318 | 0,906  | 0,419  | 0,959 | 0,268  |
| IncreSituEsta | 0,515  | 0,095  | 0,656  | -0,52 | 0,188  | -0,276 | 0,206  | 0,129 | 0,531  |
| IncreTCorr    | -0,335 | 0,925  | -0,149 | 0,073 | 0,834  | 0,908  | -0,352 | 0,816 | -0,559 |
| IncreTCap     | 0,252  | 0,076  | 0,879  | 0,568 | 0,585  | 0,846  | -0,405 |       |        |
| IncreFinal    | -0,262 | 0,962  | -0,041 | 0,516 | 0,819  | 0,955  | -0,282 | 0,876 | -0,468 |
| CreditoAdi    | 0,685  | 0,356  | 0,344  | 0,661 | 0,589  | 0,932  | -0,308 | 0,813 | -0,519 |
| Poblacion     | 0,936  | -0,049 | -0,332 | 0,86  | -0,474 | 0,532  | 0,845  | 0,687 | 0,701  |

Fuente: componentes principales de las matrices de extracción de componentes de los cuadros 5B, 7B, 9B, 11B.

Tal como se afirmó antes, el grado de asimetría o dispersión de la distribución de las transferencias hacia los estados fue aumentando con el paso de los años y este cuadro nos muestra claramente el por qué.

En los dos primeros años el componente principal que explica la dispersión de los datos tiene como variables altamente relacionadas: estructura inicial, la población y la estructura modificada. El segundo componente explicativo en estos dos años tiene como variables altamente relacionadas; las transferencias corrientes y el incremento final. Lo que implica que en ambos años, la distribución de los recursos estuvo influenciada en primer lugar por los criterios racionales (en respeto a la institucionalidad formal), pero tuvieron también un peso considerable en la distribución las transferencias discrecionales que aparecen en el segundo componente. En 2015 y 2016 se invierten los resultados; el componente principal tiene como variables altamente relacionadas las transferencias corrientes y de capital, el incremento final, el número de créditos adicionales, es decir, las transferencias no reglamentadas, y en el segundo componente aparecen la estructura inicial y la población, explicando la dispersión en la distribución de recursos, que son las variables institucionales. Las variables racionales pierden peso en la toma de decisiones, no sólo pasan a ser el segundo componente, sino que se correlacionan en menor medida. Los mecanismos de traspasos no reglamentados definen con mayor proporción la distribución de los recursos entre los estados y profundizan los problemas de equidad horizontal existentes en Venezuela.

### **3.3.2 Relaciones fiscales intergubernamentales: el caso de los municipios.**

Como ya se adelantó, el análisis de los municipios exigió el procesamiento de un número mayor de datos. Hay 335 municipios, el Área Metropolitana de Caracas y el Distrito Alto Apure, por lo tanto son 337 gobiernos locales y todos fueron incorporados en el análisis. Las variables objeto de estudio son las siguientes:

- EstruInicial: Estructura inicial de repartición del presupuesto por Situado Municipal y FCI entre los 337 municipios, en términos porcentuales.
- EstruModif: Estructura modificada en términos porcentuales, de repartición del presupuesto entre los 337 municipios, considerando la asignación original y los incrementos vía crédito adicional.
- InceSituMuni: Porcentaje de incremento en recursos asignados por Situado Municipal vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.
- InceFCI: Porcentaje de incremento en recursos asignados por FCI vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.
- InceTCapTCorr: Porcentaje de incremento en recursos asignados por Transferencias de Capital y Transferencias Corrientes, vía crédito adicional respecto al presupuesto inicial.
- InceFinal: Porcentaje de incremento de recursos adicionales asignados por Situado, Transferencias Corrientes, Transferencias de Capital y FCI con respecto al presupuesto inicial.
- CreditoAdi: Número de créditos adicionales.
- Poblacion: Población total de cada municipio.

Al observar los datos de las variables en los cuadros anexos 2 (2013-2016) y obtener los descriptores estadísticos que se presentan en el cuadro N° 13, salta a la vista que como en el caso de los estados hay una gran dispersión en la distribución de los recursos transferidos inicialmente. La razón es que el Situado Municipal inicial, según lo reflejado en el gráfico N° 4, es la transferencia con mayor peso y ésta se distribuye: 50% en proporción a la población, 45% en partes iguales y 5% en proporción a la extensión territorial de cada municipio. La población es la variable de mayor peso en la distribución del Situado y como se observa en el cuadro siguiente, tiene una altísima desviación estándar y un vasto rango: hay un municipio

con 2.216 habitantes y un municipio con 3.257.079 habitantes. Por lo tanto, la media no es un indicador útil de referencia.

### **Cuadro N° 13 Descriptores estadísticos de la distribución de transferencias municipales**

|                     | 2013      |                         |                            | 2014                    |                            | 2015                    |                            | 2016                    |                            |
|---------------------|-----------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
|                     | Población | Estructura inicial en % | Estructura modificada en % | Estructura inicial en % | Estructura modificada en % | Estructura inicial en % | Estructura modificada en % | Estructura inicial en % | Estructura modificada en % |
| Media               | 98.468    | 0,298                   | 0,297                      | 0,297                   | 0,297                      | 0,296                   | 0,296                      | 0,296                   | 0,296                      |
| Desviación estándar | 251.630   | 0,310                   | 0,594                      | 0,295                   | 0,431                      | 0,281                   | 0,353                      | 0,269                   | 0,309                      |
| Rango               | 3.254.863 | 4,294                   | 10,350                     | 3,955                   | 6,930                      | 2,924                   | 5,163                      | 3,648                   | 4,238                      |
| Mínimo              | 2.216     | 0,116                   | 0,095                      | 0,097                   | 0,085                      | 0,980                   | 0,089                      | 0,134                   | 0,098                      |
| Máximo              | 3.257.079 | 4,410                   | 10,445                     | 4,052                   | 7,015                      | 3,904                   | 5,252                      | 3,782                   | 4,336                      |

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 2-2013, 2-2014, 2-2015 y 2-2016.

También se manifiesta en los datos referidos que la estructura inicial de distribución de recursos altamente dispersa, se modifica en el transcurso del ejercicio fiscal de todos los años profundizando la dispersión, siendo los años 2013 y 2014 los que muestran mayores cambios. La desviación estándar en 2013 pasa de 0,31 a 0,59; en la distribución inicial de las transferencias el municipio con menor participación en el reparto obtuvo el 0,116% del total de los recursos y el que tenía más participación, obtuvo el 4,41%, mientras que en la distribución modificada o estructura modificada al final del ejercicio fiscal, el municipio con menor participación se quedó con el 0,095% de los recursos y el que más porción disfrutó se quedó con el 10,45%. Este comportamiento es similar en todos los años y tales cambios provienen de la variabilidad de las transferencias de créditos adicionales a los municipios. Cabe recordar lo afirmado en el análisis de las transferencias intergubernamentales a los estados y que aplica exactamente igual para el caso de los municipios: si la estructura inicial de distribución de los recursos se realiza con apego a las disposiciones constitucionales y legales, los créditos adicionales no deberían alterar esta estructura, por lo tanto, los presupuestos de cada gobierno local debieron crecer en la misma proporción respecto a la asignación inicial. Por razones de espacio, no es posible incluir dentro del texto la información de la tasa de crecimiento por año de todos los presupuestos municipales, como sí se hizo en el cuadro N° 2 de los estados, pero agrupando el número de municipios por tramos de crecimiento porcentual del presupuesto, se puede observar las amplias diferencias en la

asignación de los recursos adicionales. El cuadro N° 14 muestra cinco tramos de porcentajes de incremento del presupuesto inicial municipal, para cada año se detalla el número de municipios ubicados en cada tramo y el porcentaje que representa este número de municipios respecto al total de gobiernos locales.

**Cuadro N° 14 Distribución de los municipios según % de incremento de sus presupuestos**

| Años                       | 2013       |       | 2014 |       | 2015 |       | 2016 |       |
|----------------------------|------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
|                            | Municipios |       |      |       |      |       |      |       |
| Incremento del Presupuesto | n°         | %     | n°   | %     | n°   | %     | n°   | %     |
| > 100%                     | 7          | 2,1   | 4    | 1,2   | 3    | 0,9   | 0    | 0,0   |
| 70 > 99%                   | 16         | 4,7   | 4    | 1,2   | 39   | 11,6  | 5    | 1,5   |
| 50 > 69%                   | 40         | 11,9  | 17   | 5,0   | 194  | 57,6  | 141  | 41,8  |
| 30 > 49%                   | 186        | 55,2  | 153  | 45,4  | 99   | 29,4  | 188  | 55,8  |
| 0> 29%                     | 88         | 26,1  | 159  | 47,2  | 2    | 0,6   | 3    | 0,9   |
| Total                      | 337        | 100,0 | 337  | 100,0 | 337  | 100,0 | 337  | 100,0 |

Fuente: cálculos propios con datos de los anexos 2-2013, 2-2014, 2-2015, 2-2016.

Tal como reflejaron los descriptores estadísticos del cuadro N° 13, los años 2013 y 2014 muestran las mayores divergencias en el reparto y por ello se tomó la decisión de incluir cinco tramos: un selecto grupo que sólo representaba el 2,1% en 2013 y el 1,2% de los municipios en 2014, incrementaron su presupuesto inicial en más del 100%, mientras que el 81,3% y el 92,6% de los gobiernos locales, en los años mencionados recibieron incrementos inferiores al 49% de sus presupuestos. En 2013 el municipio Independencia del estado Anzoátegui y el municipio Libertador del Distrito Capital fueron las entidades más privilegiadas ya que su presupuesto inicial aumentó en 402% y 266% respectivamente, mientras que el presupuesto del municipio Sucre del estado Portuguesa creció menos del 12%. En 2014 el municipio Libertador del Distrito Capital con 146% de aumento, el Área Metropolitana de Caracas con 127% de aumento y el municipio Puerto Cabello del estado Carabobo con 126% fueron los más beneficiados, números que contrastan con el incremento que recibieron los municipios andinos Pueblo Llano, Simón Rodríguez y Antonio Costa que no llegaron al 20%. En 2015, mientras la mayoría de los municipios recibió incrementos entre el 50 y el 69% de su presupuesto, hubo tres que lograron más del 100% y dos que obtuvieron menos del 29%. En este año los que más recibieron incrementos en el presupuesto fueron el municipio Sucre del

estado Sucre: 182%, el municipio Libertador del Distrito Capital: 120% y el municipio Puerto Cabello del estado Carabobo: 103% frente al municipio Simón Rodríguez del estado Táchira que recibió 29% y el Distrito Alto Apure que no tuvo ningún incremento. Durante 2016 hubo menor dispersión, sin embargo, también aparecen valores extremos, cinco municipios aumentaron sus presupuesto en más del 70%: el Área Metropolitana de Caracas, Libertador del Distrito Capital y Vargas del estado Vargas los tres primeros, mientras que tres recibieron menos del 29%: Distrito Alto Apure, Simón Rodríguez del Táchira y Tocópero de Falcón.

En respeto a la secuencia utilizada para el análisis de los estados, se muestran a continuación, cuadro n° 15, los descriptores estadísticos de cada tipo de transferencia adicional para desentrañar cuál de ellas determinó el reparto asimétrico observado. Fue preciso agrupar las transferencias corrientes y de capital para el análisis, ya que las de capital fueron poco frecuentes.

**Cuadro N° 15 Descriptores estadísticos de las transferencias adicionales a los municipios**

|                     | 2013           |                    | 2014           |                    | 2015           |                    | 2016           |             |
|---------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|-------------|
|                     | IncreSitu-Muni | Incre-Tcorr y Tcap | IncreSitu-Muni | Incre-Tcorr y Tcap | IncreSitu-Muni | Incre-Tcorr y Tcap | IncreSitu-Muni | Incre-Tcorr |
| Media               | 20,46          | 36,49              | 39,61          | 14,15              | 93,03          | 0,76               | 82,85          | 0,05        |
| Desviación estándar | 1,43           | 45,12              | 4,28           | 15,42              | 5,10           | 8,45               | 4,53           | 0,88        |
| Rango               | 21,74          | 709,80             | 85,85          | 148,38             | 96,05          | 141,13             | 83,09          | 93,32       |
| Mínimo              | 0,00           | 0,00               | 0,00           | 0,94               | 0,00           | 0,00               | 0,00           | 0,00        |
| Máximo              | 21,74          | 709,80             | 85,85          | 149,32             | 96,05          | 141,13             | 83,09          | 93,32       |

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de los anexos 2-2013, 2-2014, 2-2015, 2-2016.

En contraste con lo ocurrido en los estados, los ingresos adicionales por transferencias corrientes y de capital tuvieron mayor peso sólo en el año 2013, mientras que los incrementos por Situado fueron más importantes en conjunto durante 2014, 2015 y 2016. También contrasta el hecho de que los incrementos por Situado muestran una dispersión significativa respecto a la media en el año 2014, esto quiere decir que no se aplicaron en la distribución las reglas de reparto previstas en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal. Nótese además que en todos los años hay un amplio rango de variación en los recursos adicionales dado que el Distrito Alto Apure en tres años no recibió incrementos en su presupuesto, lo que explica los valores mínimos en cero y pocos municipios fueron beneficiados con importantes transferencias corrientes y de capital en 2015 y 2016. Es evidente entonces que hubo

desigualdad en el reparto de recursos adicionales tanto por la vía del Situado Municipal como por las transferencias corrientes y de capital.

A continuación se presenta la matriz de correlaciones entre las variables en estudio como instrumento adicional para comprender mejor su comportamiento y como paso previo para valorar la viabilidad del Análisis de Componentes Principales.

**Cuadro N° 16 Matriz de correlaciones de las variables de municipios 2013**

**Matriz de correlaciones<sup>a</sup>**

|                   |                | EstruInicial | EstruModif | IncreSituMuni | IncreFCI | IncreTCapTCorr | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|----------------|--------------|------------|---------------|----------|----------------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial   | 1,000        | ,911       | -,090         | -,147    | ,233           | ,379       | ,532       | ,722      |
|                   | EstruModif     | ,911         | 1,000      | -,019         | -,077    | ,358           | ,506       | ,594       | ,615      |
|                   | IncreSituMuni  | -,090        | -,019      | 1,000         | ,109     | ,062           | ,101       | ,287       | ,005      |
|                   | IncreFCI       | -,147        | -,077      | ,109          | 1,000    | -,070          | -,038      | ,014       | -,006     |
|                   | IncreTCapTCorr | ,233         | ,358       | ,062          | -,070    | 1,000          | ,969       | ,273       | ,157      |
|                   | IncreFinal     | ,379         | ,506       | ,101          | -,038    | ,969           | 1,000      | ,409       | ,278      |
|                   | CreditoAdi     | ,532         | ,594       | ,287          | ,014     | ,273           | ,409       | 1,000      | ,337      |
|                   | Poblacion      | ,722         | ,615       | ,005          | -,006    | ,157           | ,278       | ,337       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial   |              | ,000       | ,049          | ,003     | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | EstruModif     | ,000         |            | ,363          | ,079     | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreSituMuni  | ,049         | ,363       |               | ,023     | ,129           | ,033       | ,000       | ,464      |
|                   | IncreFCI       | ,003         | ,079       | ,023          |          | ,100           | ,242       | ,400       | ,456      |
|                   | IncreTCapTCorr | ,000         | ,000       | ,129          | ,100     |                | ,000       | ,000       | ,002      |
|                   | IncreFinal     | ,000         | ,000       | ,033          | ,242     | ,000           |            | ,000       | ,000      |
|                   | CreditoAdi     | ,000         | ,000       | ,000          | ,400     | ,000           | ,000       |            | ,000      |
|                   | Poblacion      | ,000         | ,000       | ,464          | ,456     | ,002           | ,000       | ,000       |           |

a. Determinante = ,001

Fuente: cálculos propios con datos del anexos 2-2013

En el año 2013 como es de esperarse hay una alta correlación entre la estructura porcentual del presupuesto inicial (EstruInicial) de distribución de los recursos entre los municipios y la población. La estructura porcentual del presupuesto al final del ejercicio (EstruModif) está altamente relacionada con la EstruInicial y medianamente con la población y el número de créditos adicionales. Los incrementos finales de los presupuestos municipales están altamente relacionados con las transferencias corrientes y de capital, lo que implica que fueron estas transferencias las que determinaron en mayor medida los añadidos presupuestarios de este año. Existiendo correlaciones importantes entre algunas de las variables estudiadas, se realiza el Análisis de Componentes Principales.

**Cuadro N° 17 A**  
**Varianza total explicada 2013**

| Compo<br>nente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|                | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1              | 3,485                 | 43,566        | 43,566      | 3,485                                     | 43,566        | 43,566      |
| 2              | 1,473                 | 18,414        | 61,980      | 1,473                                     | 18,414        | 61,980      |
| 3              | 1,200                 | 15,005        | 76,985      | 1,200                                     | 15,005        | 76,985      |
| 4              | ,914                  | 11,425        | 88,410      |                                           |               |             |
| 5              | ,558                  | 6,980         | 95,390      |                                           |               |             |
| 6              | ,293                  | 3,664         | 99,054      |                                           |               |             |
| 7              | ,062                  | ,777          | 99,831      |                                           |               |             |
| 8              | ,014                  | ,169          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos propios, método ACP con datos del anexos 2 -2013

El cuadro refleja cuatro componentes explicando el 88,41% de la variabilidad, pero se escogen sólo los tres primeros por tener autovalores iniciales superiores a uno. El primer componente es el más importante por tener un peso de 43,56%, el segundo explica el 18,41% de la variabilidad y el tercero explica el 15%. En el Componente 1 del cuadro n° 17-B aparecen correlaciones positivas altas para las variables EstruInicial, EstruModif y porcentaje del incremento final del presupuesto (IncreFinal), además tiene correlaciones positivas moderadas para las variables incremento porcentual de las transferencias por cuenta de capital y cuenta corriente (IncreTCapTCorr), número de créditos adicionales otorgados (CreditoAdi) y población.

**Cuadro N° 17 B**  
**Matriz de componentesACP 2013**

|                | Componente |       |       |
|----------------|------------|-------|-------|
|                | 1          | 2     | 3     |
| EstruInicial   | ,856       | -,447 | -,044 |
| EstruModif     | ,898       | -,270 | ,005  |
| IncreSituMuni  | ,085       | ,339  | ,753  |
| IncreFCI       | -,102      | ,112  | ,594  |
| IncreTCapTCorr | ,630       | ,712  | -,272 |
| IncreFinal     | ,756       | ,613  | -,181 |
| CreditoAdi     | ,695       | -,003 | ,408  |
| Población      | ,691       | -,436 | ,078  |



Este componente está mayormente determinado por los sistemas formales de transferencias pero muestra también elementos de transferencias discrecionales, es un componente híbrido con elementos racionales y discrecionales. El componente 2 contiene correlaciones moderadas entre los incrementos por transferencias corrientes y de capital y el incremento final del presupuesto, se trata de un componente discrecional. En el componente 3 se observan correlaciones positivas en los incrementos por Situado Municipal y por FCI, se trata de un componente racional, pero es el de menor peso porcentual para explicar la variabilidad de los datos.

A continuación se presenta la matriz de correlación de las transferencias hacia los municipios correspondientes al año 2014.

**Cuadro N° 18 Matriz de correlaciones de las variables de municipios 2014**

**Matriz de correlaciones<sup>a</sup>**

|                   |                | EstruInicial | EstruModif | IncreSituMuni | IncreTCapTCorr | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|----------------|--------------|------------|---------------|----------------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial   | 1,000        | ,965       | ,100          | ,338           | ,539       | ,585       | ,728      |
|                   | EstruModif     | ,965         | 1,000      | ,171          | ,409           | ,592       | ,602       | ,708      |
|                   | IncreSituMuni  | ,100         | ,171       | 1,000         | ,247           | ,377       | ,191       | ,263      |
|                   | IncreTCapTCorr | ,338         | ,409       | ,247          | 1,000          | ,892       | ,509       | ,370      |
|                   | IncreFinal     | ,539         | ,592       | ,377          | ,892           | 1,000      | ,680       | ,604      |
|                   | CreditoAdi     | ,585         | ,602       | ,191          | ,509           | ,680       | 1,000      | ,543      |
|                   | Poblacion      | ,728         | ,708       | ,263          | ,370           | ,604       | ,543       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial   |              | ,000       | ,034          | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | EstruModif     | ,000         |            | ,001          | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreSituMuni  | ,034         | ,001       |               | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreTCapTCorr | ,000         | ,000       | ,000          |                | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreFinal     | ,000         | ,000       | ,000          | ,000           |            | ,000       | ,000      |
|                   | CreditoAdi     | ,000         | ,000       | ,000          | ,000           | ,000       |            | ,000      |
|                   | Poblacion      | ,000         | ,000       | ,000          | ,000           | ,000       | ,000       |           |

a. Determinante = ,001

Fuente: cálculos propios con datos del anexo 2-2014

La distribución porcentual de recursos inicial tiene alta correlación con la población, influye altamente la distribución de recursos modificada y de forma moderada se relaciona con los créditos adicionales y el incremento final de recursos. La EstruModif se correlaciona positivamente además con la población, el número de créditos adicionales y el incremento final de recursos transferidos. También los incrementos finales de los recursos están altamente correlacionados con las transferencias corrientes y de capital y muestran una correlación moderada con el número de créditos adicionales, la población, la estructura inicial y la modificada. Estos valores permiten la aplicación del ACP, de cuyos resultados expuestos en el

cuadro N° 19 A se desprende que dos componentes con autovalores superiores a uno explican el 75,93% de la variabilidad.

**Cuadro N° 19 A**  
**Varianza total explicada 2014**

| Compo<br>nente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|                | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1              | 4,137                 | 59,100        | 59,100      | 4,137                                     | 59,100        | 59,100      |
| 2              | 1,178                 | 16,835        | 75,935      | 1,178                                     | 16,835        | 75,935      |
| 3              | ,830                  | 11,860        | 87,795      |                                           |               |             |
| 4              | ,434                  | 6,197         | 93,992      |                                           |               |             |
| 5              | ,339                  | 4,846         | 98,838      |                                           |               |             |
| 6              | ,053                  | ,754          | 99,592      |                                           |               |             |
| 7              | ,029                  | ,408          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos propios, método ACP con datos del anexos 2 -2014

**Cuadro N° 19 B**  
**Matriz de componentes 2014**

|                | Componente |       |
|----------------|------------|-------|
|                | 1          | 2     |
| EstruInicial   | ,841       | -,478 |
| EstruModif     | ,870       | -,389 |
| IncreSituMuni  | ,351       | ,580  |
| IncreTCapTCorr | ,705       | ,516  |
| IncreFinal     | ,879       | ,385  |
| CreditoAdi     | ,790       | ,015  |
| Población      | ,810       | -,219 |

El componente 1 explica el 59,1% y muestra una alta correlación tanto de variables formales de distribución de los recursos: EstruInicial y población, como de variables discrecionales tales como los incrementos por transferencias de capital y corrientes, los créditos adicionales y el incremento final de recursos.

El segundo componente explica el 16,83% de la variabilidad y muestra una correlación moderada entre los incrementos por Situado y los incrementos por transferencias de capital y corrientes. Teniendo en cuenta que en este año la distribución de las transferencias adicionales por Situado se alejó de la normativa se puede afirmar que es un componente discrecional.

El cuadro siguiente presenta la matriz de correlaciones de las variables en el año 2015 de los municipios y refleja una elevadísima correlación de la EstruInicial con la EstruModif, alta correlación con la población y moderada con el incremento final. El incremento final también se relaciona de forma moderada con los aumentos por transferencias corrientes y de capital, la estructura modificada, la estructura inicial y la población.

**Cuadro N° 20 Matriz de correlaciones de las variables de municipios 2015**

**Matriz de correlaciones<sup>a</sup>**

|                   |                | EstruInicial | EstruModif | IncreSituMuni | IncreTCapTCorr | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------------|----------------|--------------|------------|---------------|----------------|------------|------------|-----------|
| Correlación       | EstruInicial   | 1,000        | ,990       | -,044         | ,262           | ,546       | ,361       | ,717      |
|                   | EstruModif     | ,990         | 1,000      | -,004         | ,341           | ,585       | ,438       | ,712      |
|                   | IncreSituMuni  | -,044        | -,004      | 1,000         | ,005           | ,228       | ,783       | -,013     |
|                   | IncreTCapTCorr | ,262         | ,341       | ,005          | 1,000          | ,592       | ,317       | ,198      |
|                   | IncreFinal     | ,546         | ,585       | ,228          | ,592           | 1,000      | ,447       | ,500      |
|                   | CreditoAdi     | ,361         | ,438       | ,783          | ,317           | ,447       | 1,000      | ,400      |
|                   | Poblacion      | ,717         | ,712       | -,013         | ,198           | ,500       | ,400       | 1,000     |
| Sig. (unilateral) | EstruInicial   |              | ,000       | ,208          | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | EstruModif     | ,000         |            | ,469          | ,000           | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreSituMuni  | ,208         | ,469       |               | ,461           | ,000       | ,000       | ,409      |
|                   | IncreTCapTCorr | ,000         | ,000       | ,461          |                | ,000       | ,000       | ,000      |
|                   | IncreFinal     | ,000         | ,000       | ,000          | ,000           |            | ,000       | ,000      |
|                   | CreditoAdi     | ,000         | ,000       | ,000          | ,000           | ,000       |            | ,000      |
|                   | Poblacion      | ,000         | ,000       | ,409          | ,000           | ,000       | ,000       |           |

a. Determinante = ,000

Fuente: cálculos propios con datos del anexo 2-2015

Estos resultados posibilitan el ACP que muestran tres componentes explicando la variabilidad en un 88,76%, según los datos de los cuadros n° 21 A y B. El componente 1 tiene un peso de 51,43% y como en años anteriores aparecen variables formales con valores altos como EstruInicial y la población y con valores moderados las variables discrecionales: número de créditos adicionales, el incremento final y las transferencias corrientes y de capital. El componente 2 con un peso del 23%, contiene los incrementos por Situado con un valor alto que se presume una variable racional y el número de créditos adicionales. El componente 3 con un peso de 14,29% contiene los incrementos por transferencias corrientes y de capital con un valor de correlación alto.

**Cuadro N° 21 A**  
**Varianza total explicada 2015**

| Compo<br>nente | Autovalores iniciales |               |             | Sumas de extracción de cargas al cuadrado |               |             |
|----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------------------------------|---------------|-------------|
|                | Total                 | % de varianza | % acumulado | Total                                     | % de varianza | % acumulado |
| 1              | 3,601                 | 51,439        | 51,439      | 3,601                                     | 51,439        | 51,439      |
| 2              | 1,613                 | 23,036        | 74,475      | 1,613                                     | 23,036        | 74,475      |
| 3              | 1,001                 | 14,294        | 88,769      | 1,001                                     | 14,294        | 88,769      |
| 4              | ,377                  | 5,382         | 94,151      |                                           |               |             |
| 5              | ,342                  | 4,883         | 99,034      |                                           |               |             |
| 6              | ,065                  | ,928          | 99,962      |                                           |               |             |
| 7              | ,003                  | ,038          | 100,000     |                                           |               |             |

Fuente: cálculos propios, método ACP con datos del anexos 2 -2015

**Cuadro N° 21 B**  
**Matriz de componente ACP 2015**

|                | Componente |       |       |
|----------------|------------|-------|-------|
|                | 1          | 2     | 3     |
| EstruInicial   | ,868       | -,354 | -,237 |
| EstruModif     | ,904       | -,293 | -,175 |
| IncreSituMuni  | ,252       | ,931  | -,187 |
| IncreTCapTCorr | ,528       | ,038  | ,802  |
| IncreFinal     | ,793       | ,076  | ,373  |
| CreditoAdi     | ,669       | ,680  | -,133 |
| Población      | ,781       | -,254 | -,281 |

A continuación se presentan los datos de la matriz de correlaciones correspondiente al año 2016 de las variables de los municipios, identificada como cuadro N° 22. En esta matriz se puede observar que no existen correlaciones significativamente altas entre las variables y por lo tanto no es viable la aplicación del ACP. Teniendo presente que los incrementos finales de los presupuestos municipales en este año, surgieron mayormente del Situado y que no se presentó una dispersión en la distribución de los recursos tan amplia como en años previos o como en el caso de los estados, el resultado de la matriz de correlaciones es consistente.

## Cuadro N° 22 Matriz de correlaciones de las variables de municipios 2016

**Matriz de correlaciones<sup>a,b</sup>**

|             |               | EstruInicial | EstruModif | IncreSituMuni | IncreTCorr | IncreFinal | CreditoAdi | Poblacion |
|-------------|---------------|--------------|------------|---------------|------------|------------|------------|-----------|
| Correlación | EstruInicial  | 1,000        | 1,000      | ,029          | ,058       | ,616       | ,063       | ,731      |
|             | EstruModif    | 1,000        | 1,000      | ,035          | ,076       | ,619       | ,081       | ,740      |
|             | IncreSituMuni | ,029         | ,035       | 1,000         | ,003       | ,251       | ,626       | -,011     |
|             | IncreTCorr    | ,058         | ,076       | ,003          | 1,000      | ,229       | ,782       | ,679      |
|             | IncreFinal    | ,616         | ,619       | ,251          | ,229       | 1,000      | ,335       | ,556      |
|             | CreditoAdi    | ,063         | ,081       | ,626          | ,782       | ,335       | 1,000      | ,523      |
|             | Poblacion     | ,731         | ,740       | -,011         | ,679       | ,556       | ,523       | 1,000     |

a. Determinante = ,000

b. Esta matriz no es cierta positiva.

Fuente: cálculos propios con datos del anexo 2-2015

Para completar el análisis estadístico de las transferencias municipales, se construyó el cuadro N° 23 a partir de los componentes principales surgidos en cada uno de los años en los que fue posible aplicar esta herramienta, para realizar comparaciones y de allí derivar conclusiones sobre cuáles son los principales determinantes de la variabilidad de los recursos transferidos .

## Cuadro N° 23 Componentes Principales Extraídos de los datos de Municipios

|               | 2013  |        |        | 2014  |        | 2015  |        |        |
|---------------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|
|               | 1     | 2      | 3      | 1     | 2      | 1     | 2      | 3      |
| EstruInicial  | 0,856 | -0,447 | -0,044 | 0,841 | -0,478 | 0,868 | -0,354 | -0,237 |
| EstruModif    | 0,898 | -0,270 | 0,005  | 0,870 | -0,389 | 0,904 | -0,293 | -0,175 |
| IncreSituMuni | 0,085 | 0,339  | 0,753  | 0,351 | 0,580  | 0,252 | 0,931  | -0,187 |
| IncreTCapTCor | 0,630 | 0,712  | -0,272 | 0,705 | 0,516  | 0,528 | 0,038  | 0,802  |
| IncreFinal    | 0,756 | 0,613  | -0,181 | 0,879 | 0,385  | 0,793 | 0,076  | 0,373  |
| CreditoAdi    | 0,695 | -0,003 | 0,408  | 0,790 | 0,015  | 0,669 | 0,680  | -0,133 |
| Población     | 0,691 | -0,436 | 0,078  | 0,810 | -0,219 | 0,781 | -0,254 | -0,281 |

Fuente: cálculos propios con datos de los cuadros 17 B, 19 B y 21 B

El primer componente en los tres años analizados muestra correlaciones altas y moderadas para la estructura inicial, la estructura modificada, el porcentaje de incremento final de los presupuestos, la población, los incrementos por transferencias corrientes y de capital y el número de créditos adicionales, variables que catalogamos racionales (EstruInicial, Población) y discrecionales (IncreFinal, IncreTCapTCor, CreditoAdi), por lo que en los tres años el componente principal fue híbrido. El segundo componente en 2013 es discrecional por contener los incrementos por transferencias corrientes y de capital y el incremento final,

mientras que el tercero es racional ya que sólo contiene los incrementos por Situado. En 2014 el segundo componente también es discrecional porque aunque contiene los incrementos por Situado, este año no se respetaron las reglas de reparto previstas en la Ley, además hay correlaciones moderadas en los IncreTCapTCor. En 2015 el segundo componente sólo contiene los incrementos por Situado que muestran una alta correlación, además se observa una correlación moderada el número de créditos adicionales por lo que se trata de un componente racional, mientras que el tercero es discrecional. En definitiva, se demuestra que la distribución de las transferencias intergubernamentales adicionales entre los 337 municipios se explica parcialmente por las normativas vigentes, pesando en mayor medida la discrecionalidad en 2013 y 2014 situación que se atenúa en 2015 y que no puede demostrarse estadísticamente en 2016.

### **3.4 Discrecionalidad y discriminación en las transferencias intergubernamentales hacia estados y municipios: ¿se trata de incentivos políticos?**

Para abordar este punto, es útil recordar que se aspiraba a indagar si la distribución de los recursos a través de las transferencias desde el gobierno nacional hacia estados y municipios respeta las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Luego de la compilación de los datos de las transferencias asignadas a cada entidad territorial tanto en las leyes de presupuesto nacional como en las modificaciones presupuestarias ocurridas con créditos adicionales, se obtuvo la estructura de distribución de los recursos original y final entre los gobiernos de un mismo nivel, las tasas de variación de cada transferencia y la tasa de variación total del presupuesto de cada estado y municipio.

La observación de los datos de las transferencias agregadas y desagregadas permitió corroborar que el Situado Constitucional y Municipal se asigna en las leyes de presupuesto en apego a la normativa constitucional y legal respectivamente, pero esta asignación ha ido perdiendo peso en el tiempo respecto al total de recursos que terminan recibiendo estados y municipios por la vía de créditos adicionales por Situado, transferencias corrientes, transferencias de capital y por FCI. En el caso de los estados los recursos adicionales superan la asignación inicial en los dos últimos años del estudio, mientras que en el caso de los municipios aportan más del 35% de los montos totales. Los créditos adicionales por Situado

para los estados se han distribuido con apego a la normativa vigente mientras que en el caso de los municipios no ha sido así en todos los años, ya que se pudo verificar que el reparto del Situado Municipal se asignó irrespetando la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, en el año 2014.

En cuanto al FCI no hay manera de corroborar con precisión el apego a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales puesto que no está disponible la información sobre las variables utilizadas para el cálculo del Índice Relativo de Desarrollo por entidad ni los datos de producción de minas e hidrocarburos, que son los determinantes en las fórmulas de reparto. La falta de transparencia en cuanto al manejo del Fondo condiciona la posibilidad de emitir una opinión sobre la distribución entre los gobiernos territoriales, sin embargo, con el análisis de los datos agregados sí fue posible apreciar que en estados y municipios ha ido perdiendo importancia, en términos absolutos y en términos relativos, en razón de que las transferencias informales han ganado espacio. El reparto de créditos adicionales por FCI mostró crecimientos similares para estados y municipios en 2013, lo que quiere decir que se respetó la distribución inicial de recursos. En 2014 no hubo créditos por este concepto ni para estados ni para municipios, mientras que en 2015 sí hubo distribución por FCI pero para beneficiar solamente al estado Sucre y el Distrito Capital y, en 2016, sólo benefició al Distrito Capital. Este comportamiento se aleja del espíritu de la norma de favorecer a los estados con menor desarrollo relativo y promover el desarrollo territorial equilibrado.

Las asignaciones de transferencias corrientes y de capital no están reglamentadas, por lo que para hacer la valoración sobre racionalidad en el reparto, se consideró como elemento de referencia que no debían alterar considerablemente la distribución porcentual inicial de recursos entre gobiernos del mismo nivel, o que los créditos adicionales por estos conceptos implicaran crecimientos porcentuales similares respecto al presupuesto inicial de cada entidad. Contrariamente, los datos demostraron un tratamiento muy desigual en la asignación de estas transferencias en estados y municipios; las transferencias corrientes hacia los estados tuvieron un rango de variación de 388 puntos porcentuales y las de capital de 266 puntos porcentuales en 2013, también en el resto de los años analizados se evidenciaron amplias

diferencias<sup>21</sup>. En el caso de los municipios los incrementos por transferencias corrientes y de capital mostraron su rango de variación más alto en 2013 de 709 puntos porcentuales, aunque también lo ocurrido en el resto de los años refleja la desigualdad<sup>22</sup>. Esto conlleva a que la distribución porcentual de los recursos entre los gobiernos del mismo nivel al final del ejercicio fiscal sea muy distinta a la inicial, que se presume está apegada a las normas. Otra evidencia de la falta de equidad en la distribución de los recursos, es el grado de dispersión en las tasas de variación de cada transferencia y la estructura final de distribución porcentual medidos por la desviación estándar, cuyos valores son muy elevados.

Estas observaciones fueron corroboradas con la herramienta estadística Análisis de Componentes Principales, que permitió la agrupación de variables para explicar la desigualdad en la distribución de las transferencias intergubernamentales en componentes racionales y discrecionales; en el caso de los estados, marcadamente surgieron por separado ambos componentes, imperando en los últimos años de estudio los componentes de discrecionalidad. En el caso de los municipios, en cambio, el componente principal que explicó la dispersión muestra un carácter híbrido (racional y discrecional) en los tres años en los que se aplicó el instrumento, mientras que el segundo y tercer componente si estuvieron mejor definidos hacia la discrecionalidad.

La gran diferencia en los datos de los estados y los municipios es el número. En el caso de los estados se trata de 24 gobiernos receptores de recursos y en el de los municipios se trata de 337. El amplio rango de variación de los datos municipales, unido al hecho de que los casos extremos representan un porcentaje pequeño mientras la gran mayoría fue tratada dentro de un rango similar, explica el resultado obtenido.

Comprobado como ha sido, que buena parte de las transferencias intergubernamentales se asignan sin apego a las disposiciones normativas vigentes, cabe hacer un análisis sobre posibles determinantes políticos, según las propuestas teóricas y la evidencia empírica plasmada en el apartado 2.3, que se inscribe en la corriente de economía política de las transferencias. Dentro de las posibles explicaciones del uso estratégico de las transferencias intergubernamentales se mencionaron: la ocurrencia de procesos electorales nacionales, la

---

<sup>21</sup> Ir al cuadro n° 3 que contiene los descriptores estadísticos de las transferencias adicionales a los estados.

<sup>22</sup> Ir a los cuadros n° 14 y n° 15.



coincidencia o no del partido de gobierno en el nivel central y en el gobierno subnacional, la influencia o poder político de los líderes subnacionales en el ejecutivo nacional, el modelo electoral junto a la composición del poder legislativo y, la ocurrencia de procesos electorales regionales/municipales. Lamentablemente, los datos y años analizados en este trabajo no permiten hacer una valoración rigurosa sobre el influjo de procesos electorales nacionales, regionales o locales, ni de la composición del poder legislativo, lo que ameritaría seguir la metodología ya aplicada en investigaciones de campo de varios países y que fueron citadas en el apartado 2.3. Sí fue posible, empero, el análisis de los determinantes según la coincidencia o no del partido en el gobierno central y en los gobiernos subnacionales y el poder político de las autoridades subnacionales. En cuanto al supuesto de la coincidencia de autoridades del mismo partido, en el caso de los estados, durante los años de estudio hubo 20 gobernadores elegidos por sufragio del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) que es el mismo partido que gobierna en el ejecutivo nacional, 3 gobernadores elegidos de la coalición Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que se opone al PSUV, y una autoridad designada por el presidente de la República en el Distrito Capital, del PSUV. El análisis de los datos desagregados de los anexos 1 y del cuadro N° 2, se observa claramente que siempre se asignaron transferencias intergubernamentales más que proporcionalmente a estados gobernados por el PSUV, entre ellos los más privilegiados fueron Aragua y el Distrito Capital, resaltando el Distrito Capital con incrementos de 351,2% y 330,3% en 2015 y 2016, mientras que el presupuesto de Amazonas (MUD) crece 65 y 69,6%, respectivamente. Pudiera afirmarse que al ser pocos los estados gobernados por la coalición opositora al gobierno central, las probabilidades de atender las necesidades de gobiernos del PSUV son más altas, pero justamente en todos los años al menos uno de los tres estados gobernados por la oposición (Amazonas, Miranda y Lara) recibieron menos recursos en términos relativos que el resto de gobernaciones y, el estado Miranda fue el más perjudicado en la estructura final o modificada de distribución de recursos transferidos. Sin embargo, como se advirtió antes, también estados gobernados por el PSUV han sido ignorados en el reparto de créditos adicionales: Delta Amacuro, Guárico y Vargas, en todos los años han recibido menores recursos que el promedio. Esto último puede desestimar el argumento de discriminación negativa sólo a la oposición, pero no contraría la hipótesis de que se ha aplicado una discriminación positiva de gran magnitud solo a estados gobernados por el PSUV. En el caso

del Distrito Capital, el tratamiento privilegiado se traduce en beneficio para el propio presidente de la República ya que su jurisdicción es el territorio donde tienen asiento los poderes nacionales y la autoridad que allí gobierna responde a sus mandatos.

El privilegio a un grupo pequeño de estados del PSUV nos lleva a considerar la siguiente hipótesis, relativa al grado de influencia o poder político de las autoridades regionales. Al respecto, el estado Aragua que estuvo gobernado por el exministro de Interior, Justicia y Paz Tarek El Aisami, ministerio responsable de las transferencias por Situado Constitucional y las transferencias corrientes y de capital, estuvo entre los dos más favorecidos en tres años de los cuatro analizados. Luego, esta autoridad dejó la gobernación de Aragua para asumir la vicepresidencia de la República, con lo cual se corrobora su poder político. El Distrito Capital recibió recursos por arriba del promedio en tres años, lo que se traduce en beneficios para el propio presidente de la República, según lo comentado antes, de tal manera que también en este caso se verifica el grado de poder político de la autoridad involucrada. Carabobo es otro de los estados que salió favorecido especialmente en dos años. Sucre y Cojedes, tuvieron crecimientos importantes de sus presupuestos en 2013 y 2014 pero es preciso tener en cuenta que se trata de estados con presupuestos pequeños por su menor población, las cantidades de recursos adicionales se quedan pequeñas comparadas con las recibidas por Aragua, Distrito Capital y Carabobo.

En relación a los municipios, hubo cambio de autoridades en enero de 2014, de tal manera que no hay una coincidencia en quienes estuvieron en 2013, respecto a 2014, 2015 y 2016. En los tres últimos años analizados de 337 gobiernos locales, 260 tenían autoridades del PSUV y 77 tenían alcaldes de partidos de oposición al gobierno nacional. El cuadro n° 14 evidencia que en cada año una mayoría de municipios recibió recursos adicionales que incrementaron sus respectivos presupuestos dentro de un rango no tan amplio, mientras que un grupo pequeño fue discriminado positivamente en todos los años con amplia diferencia y también un grupo pequeño fue discriminado negativamente. Entre los favorecidos en todos los años estuvieron alcaldías gobernadas por el PSUV, Libertador del Distrito Capital aparece favorecida en todos los años y la alcaldía de Puerto Cabello, aparece en dos años. La excepción es la alcaldía del Área Metropolitana de Caracas (MUD) que recibió recursos adicionales que incrementaron su presupuesto en un elevado porcentaje en 2014 y 2016,

empero, el tamaño del presupuesto inicial de esta alcaldía en 2014 fue de 156 millones de bolívares casi diez veces inferior al del municipio Libertador del Distrito Capital, cuyo presupuesto inicial fue de 1.042 millones de bolívares y, el presupuesto final del Área Metropolitana de Caracas en 2014 alcanzó 357 millones de bolívares mientras que el del municipio Libertador aumentó a 2.566 millones de bolívares. EL régimen de financiación del Área Metropolitana de Caracas tiene particularidades que la separan de la realidad del resto de alcaldías. Las autoridades del municipio Libertador del Distrito Capital y del municipio Puerto Cabello tienen importante poder político dentro del PSUV, con lo que se podría corroborar en este caso la hipótesis de que influye en la asignación de recursos el grado de poder de la autoridad en el gobierno municipal.

En el caso de la discriminación negativa hay municipios gobernados tanto por partidos opositores al ejecutivo nacional como por el PSUV, así que no se puede asegurar una discriminación negativa dirigida sólo a alcaldías de partido contrario al gobierno nacional. Es curioso, no obstante, constatar que en los cuatro años de estudio la alcaldía del municipio Simón Rodríguez del estado Táchira (MUD), siempre estuvo entre las tres más perjudicadas.

El análisis conjunto de las motivaciones políticas en las asignaciones de transferencias a estados y municipios permite entrever una importante concentración de recursos en la ciudad capital que no se justifica en el tamaño de su población; el área geográfica del municipio Libertador es exactamente la misma que el Distrito Capital, que a su vez es el espacio en donde está la sede del ejecutivo nacional, y como se demostró, son las entidades que más recursos han recibido. Subyace en la estrategia política aplicada la ideología centralista y contraria al modelo federal de las autoridades en el ejecutivo nacional que ha sido ampliamente documentada por diversos autores (Brewer-Carías, 2011; Rachadell, 2006; Rangel, 2013a). Por otro lado, se puede advertir la pretensión de procurar atender prioritariamente la prestación de servicios en la capital para visibilizar condiciones de vida que no se generalizan al resto de los territorios.

No huelga enfatizar que las graves asimetrías en el reparto de recursos se traducen en la profundización de la desigualdad entre ciudadanos, ya que hay regresividad en el acceso a servicios esenciales vinculados a la protección de derechos humanos; son evidentes las desmejoras en la provisión de servicios de educación, salud, agua potable, transporte,

electricidad, recolección y disposición de desechos sólidos, vialidad, alumbrado público, entre otros, problemas que se agudizan cuanto más alejado de la capital es el estado o municipio. Tiene que ser así luego de haberse comprobado que en conjunto los gobiernos subnacionales tienen cada año menos recursos en términos reales y además estos menores recursos se han asignado de tal manera que un pequeño grupo cercano al poder se queda con las mayores porciones del reparto y otros están inexorablemente marginados. Esta situación es absolutamente contraria a los postulados de desarrollo equilibrado de las regiones, cooperación y solidaridad, previstos en la Constitución y al principio de no discriminación con el que inicia la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

### **3.5 Un federalismo constitucional vacío**

Esta idea planteada en un trabajo previo (Rangel, 2013a), describía una situación que ha empeorado desde entonces a través la asfixia financiera selectiva descrita, la persecución judicial de autoridades subnacionales legítimamente electas que han terminado inhabilitadas políticamente, en el exilio o encarceladas<sup>23</sup>; la imposición de autoridades paralelas<sup>24</sup> en territorios con gobernantes de partidos distintos al PSUV, la militarización de la representación política (8 de los gobernadores actuales son militares); la sustracción de competencias e intervención de los cuerpos de seguridad.

En medio de un sistema político en el que se neutralizaron los contrapesos que caracterizan al modelo republicano (Transparencia Venezuela, 2017; Almagro, 2017), la división vertical del poder prevista en la Constitución ha jugado un papel de contrapeso, sobre todo en la arena política, cuando gobernadores y alcaldes fungen como portavoces de la disidencia, visibilizan y denuncian presuntas irregularidades de la gestión nacional y se han convertido en líderes nacionales. Penosamente, estos esfuerzos han provocado la reacción del ejecutivo nacional en la búsqueda de aniquilar cualquier intento de contrariar su modelo, la descentralización y el autoritarismo son incompatibles.

---

<sup>23</sup> Ver nota de prensa: 44% de los alcaldes de oposición recibieron ataques del gobierno nacional en <https://transparencia.org.ve/44-los-alcaldes-oposicion-recibieron-ataques-del-gobierno-nacional/>

<sup>24</sup> Desde la presidencia de la República se ha utilizado el nombre de protector del estado, que ejerce su función generalmente desde entes desconcentrados tales como las Corporaciones de Desarrollo. Estas autoridades paralelas disponen de recursos para la política clientelar que procura opacar la gestión de la legítima autoridad.

#### **4. Conclusiones**

El proceso de descentralización política y administrativa emprendido en Venezuela a partir de 1989 no estuvo acompañado de una verdadera descentralización fiscal ya que el sistema de financiación mantuvo las principales figuras tributarias en el poder central para su posterior reparto a través de las transferencias intergubernamentales. Los gobiernos subnacionales experimentaron una significativa expansión de sus ingresos reales hasta 1998, sin embargo, teniendo el ejecutivo nacional el control de los recursos y poder para incidir en los mecanismos de reparto, quedaron abiertas las posibilidades de que invirtiera esta tendencia, como de hecho ocurrió.

La política presupuestaria nacional a partir de 2007 caracterizada por el desprecio a los mínimos principios de disciplina fiscal tales como la unidad, universalidad, planificación y sostenibilidad, ha utilizado la subestimación de los gastos e ingresos reales para luego a través de la figura de créditos adicionales complementar los gastos. De esta manera, el ejecutivo nacional minimiza los recursos a repartir entre estados y municipios porque las fórmulas de reparto están determinadas por los montos aprobados en las leyes de presupuesto como ingresos ordinarios y, a la vez, desde el ejecutivo se deciden las asignaciones de recursos sin que el parlamento pueda cumplir la labor de control de gestión.

Datos de la OCDE/UCLG (2016) revelan que en una muestra de 101 países el 96% de la población vive en sistemas con 2 y 3 niveles de gobierno, y en promedio casi un cuarto del gasto público total lo realizan los gobiernos subnacionales. Así las cosas, el sistema de financiación juega un papel importante junto a otras variables para que las ventajas potenciales del modelo descentralizado se materialicen. Aunque sería ideal que cada gobierno territorial lograra financiarse con sus propios ingresos, son pocas las opciones tributarias que pueden explotarse y las bases imponibles no suelen distribuirse de manera uniforme, por lo que es preciso utilizar transferencias intergubernamentales para compensar desequilibrios interterritoriales. La experiencia internacional comparada señala que las transferencias representan en promedio el 52,6% de los recursos que gestionan los gobiernos subnacionales.

El diseño de las transferencias intergubernamentales debe estar en función de la realidad económica y social de cada país, seguir criterios técnicos para atender objetivos prioritarios y procurar un arreglo institucional impermeable a las coyunturas político – electorales o

actuaciones discrecionales que puedan ocasionar discriminación indebida entre territorios y ciudadanos. Desde la perspectiva normativa se supone que priva la racionalidad económica sobre la política, pero análisis positivos han comprobado que los actores políticos procuran utilizar las transferencias intergubernamentales como instrumentos para maximizar resultados electorales y permanencia en el poder, por lo que los objetivos de eficiencia y equidad interterritorial quedan en segundo plano en la toma de decisiones. Al menos, cinco condicionantes políticos han sido planteados como determinantes del uso estratégico de las transferencias y han intentado probarse en varios países, de cuyo análisis se demuestra que las tácticas políticas no siempre son iguales ni se aplican de forma exclusiva, que en un mismo país pueden aplicarse varias estrategias en función de si la elección es nacional o subnacional y en función de las expectativas de beneficios políticos con la asignación de recursos.

En Venezuela, el modelo de financiación tiene diferencias importantes en los dos niveles de gobierno subnacionales en cuanto a sus capacidades fiscales. El poder tributario de los estados se limita a unas pocas figuras por lo que tienen una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Los municipios, en cambio tienen la potestad de cobrar siete impuestos, varia tasas y precios por la prestación de servicios, por lo que disponen de varias opciones de financiación, aunque el tamaño y la vocación económica de cada jurisdicción condicionan su rendimiento y explica las amplias disparidades fiscales existentes. La limitada descentralización tributaria es causante de fuertes desequilibrios verticales entre los tres niveles de gobierno en Venezuela, además de haber también importantes desequilibrios horizontales entre gobiernos del mismo nivel.

Actualmente existen en Venezuela tres transferencias intergubernamentales formales dirigidas a estados y municipios: el Situado Constitucional, el FCI y las subvenciones por competencias transferidas del sector salud, todas ellas se incluyen en la Ley de Presupuesto Nacional cada año y, de acuerdo a la Constitución, en la medida en que se produzcan cambios en los ingresos que modifiquen la Ley de Presupuesto, deben realizarse los ajustes correspondientes en el Situado, análogamente deberían ajustarse los montos del FCI cuando hay ingresos adicionales por IVA o por los tributos de hidrocarburos y minas. Además de las transferencias formales mencionadas, ha sido habitual que se asignen recursos desde el ejecutivo nacional bajo la figura de transferencias corrientes o transferencias de capital que no están sujetas a

criterios de distribución reglamentados. Los datos de la serie 2000 – 2016 correspondiente a las transferencias recibidas por los estados muestran que en la mayoría de los años al menos 20% de sus transferencias totales se obtienen por créditos adicionales y que el peso de éstos aumentó a partir de 2013 hasta llegar a representar 52% del total de las transferencias en 2016. En el caso de los municipios la serie abarcó desde 2004 a 2016 y también hay un crecimiento de los créditos adicionales a partir de 2013 respecto a sus recursos totales, aunque en menor magnitud que los estados.

Los recursos totales transferidos a los estados y a los municipios muestran una caída real desde el año 2006, que se agudiza desde 2014, a tal punto que las transferencias totales del año 2016 están por debajo de las transferencias recibidas en 1996; es indiscutible que la recentralización fiscal se ha profundizado, causando que estados y municipios enfrenten graves problemas de suficiencia financiera ya que todos los estados y la mayoría de los municipios son dependientes de los subsidios para llevar adelante su gestión.

La compilación de los datos de las transferencias asignadas a cada entidad territorial tanto en las leyes de presupuesto nacional como en las modificaciones presupuestarias ocurridas con créditos adicionales durante los años 2013 – 2016, permitió determinar si la distribución de los recursos a través de las transferencias desde el gobierno nacional hacia estados y municipios respeta las disposiciones constitucionales y legales vigentes. Los datos fueron procesados y de la observación se corroboró que el Situado Constitucional y Municipal se asigna en las leyes de presupuesto en apego a la normativa constitucional y legal, respectivamente, pero esta asignación ha ido perdiendo peso en el tiempo respecto al total de recursos que terminan recibiendo estados y municipios por la vía de créditos adicionales por Situado, transferencias corrientes, transferencias de capital y por FCI. Los créditos adicionales por Situado para los estados se han distribuido con apego a la normativa mientras que en el caso de los municipios no ha sido así en todos los años, ya que se pudo verificar que el reparto del Situado Municipal se asignó caprichosamente en el año 2014.

En cuanto al FCI, la falta de transparencia en cuanto al manejo del Fondo condiciona la posibilidad de emitir una opinión sobre la distribución entre los gobiernos territoriales, sin embargo, con el análisis de los datos agregados sí se pudo apreciar que en estados y municipios ha ido perdiendo importancia, en términos absolutos y relativos.

Como las asignaciones por transferencias corrientes y de capital no están reglamentadas se utilizó como referencia para hacer su valoración que no debían alterar considerablemente la distribución porcentual inicial de recursos entre gobiernos del mismo nivel o que los créditos adicionales por estos conceptos implicaran crecimientos porcentuales similares respecto al presupuesto inicial de cada entidad. Contrariamente, los datos demostraron un tratamiento muy desigual en la asignación de estas transferencias en estados y municipios lo que conllevó a que la distribución porcentual de los recursos entre los gobiernos del mismo nivel al final del ejercicio fiscal sea muy distinta a la inicial, que se presume está apegada a las normas. La herramienta estadística Análisis de Componentes Principales permitió la agrupación de variables para explicar la desigualdad en la distribución de las transferencias intergubernamentales en componentes racionales y discrecionales; en el caso de los estados, marcadamente surgieron por separado ambos componentes, imperando los últimos años de estudio los componentes de discrecionalidad. En el caso de los municipios en cambio el componente principal que explicó la dispersión muestra un carácter híbrido (racional y discrecional) en los tres años en los que se aplicó el instrumento, mientras que el segundo y tercer componente sí estuvieron mejor definidos hacia la discrecionalidad.

Dos determinantes de la distribución de subvenciones, de la corriente de *economía política de las transferencias*, fueron considerados para explicar las asignaciones en estados y municipios de Venezuela 2013 - 2016: la coincidencia o no del partido en el gobierno central y en los gobiernos subnacionales y el poder político de las autoridades subnacionales. En cuanto a los estados, los datos desagregados de los anexos 1 y del cuadro N° 2, demuestran que siempre se asignaron transferencias intergubernamentales más que proporcionalmente a estados gobernados por el PSUV, entre ellos los más privilegiados fueron Aragua y el Distrito Capital, resaltando el Distrito Capital con incrementos de 351,2% y 330,3% en 2015 y 2016, mientras que el presupuesto de Amazonas (MUD) crece 65 y 69 %, respectivamente. En todos los años al menos uno de los tres estados gobernados por partidos de la coalición opositora (Amazonas, Miranda y Lara) recibieron menos recursos en términos relativos que el resto de gobernaciones y, el estado Miranda fue el más perjudicado en la estructura final o modificada de distribución de recursos transferidos. Sin embargo, también estados gobernados por el PSUV han sido ignorados en el reparto de créditos adicionales: Delta Amacuro, Guárico y Vargas, en todos los años han recibido menores recursos que el promedio. Esto último puede



desestimar el argumento de discriminación negativa sólo a la oposición, pero no contraría la hipótesis de que se ha aplicado una discriminación positiva de gran magnitud solo a estados gobernados por el PSUV. En el caso del Distrito Capital, el tratamiento privilegiado se traduce en beneficio para el propio presidente de la República ya que su jurisdicción es el territorio donde tienen asiento los poderes nacionales y la autoridad que allí gobierna responde a sus mandatos.

La siguiente hipótesis sobre el poder político o grado de influencia de la autoridad en el gobierno del estado luce plausible ya que en el estado Aragua, que estuvo gobernado por el exministro de Interior, Justicia y Paz Tarek El Aisami, ministerio responsable de las transferencias por Situado Constitucional y las transferencias corrientes y de capital, estuvo entre los dos más favorecidos en tres años de los cuatro analizados. Luego, esta autoridad dejó la gobernación de Aragua para asumir la vicepresidencia de la República, con lo cual se corrobora su poder político. El Distrito Capital recibió recursos por arriba del promedio en tres años, lo que se traduce en beneficios para el propio presidente de la República, según lo comentado antes, de tal manera que también en este caso se verifica el grado de poder político de la autoridad involucrada.

En relación a los municipios, el cuadro n° 14 evidencia que en cada año una mayoría de alcaldías recibió recursos adicionales que incrementaron sus respectivos presupuestos dentro de un rango no tan amplio, mientras que un grupo pequeño fue discriminado positivamente en todos los años con amplia diferencia y también un grupo pequeño fue discriminado negativamente. Entre los favorecidos en todos los años estuvieron alcaldías gobernadas por el PSUV, Libertador del Distrito Capital aparece favorecida en todos los años y la alcaldía de Puerto Cabello, aparece en dos años. Las autoridades del municipio Libertador del Distrito Capital y del municipio Puerto Cabello tienen importante poder político dentro del PSUV, con lo que se podría corroborar en este caso la hipótesis de que influye en la asignación de recursos el grado de poder de la autoridad en el gobierno municipal. En el caso de la discriminación negativa hay municipios gobernados tanto por partidos opositores al ejecutivo nacional como por el PSUV, así que no se puede asegurar una discriminación negativa dirigida sólo a alcaldías de partido contrario al gobierno nacional.

El análisis conjunto de las motivaciones políticas en las asignaciones de transferencias a estados y municipios permite entrever una importante concentración de recursos en la ciudad capital que no se justifica en el tamaño de su población, subyace en la estrategia aplicada la ideología centralista y contraria al modelo federal de las autoridades en el ejecutivo nacional y la pretensión de procurar atender prioritariamente la prestación de servicios en la capital para visibilizar condiciones de vida que no se generalizan al resto de los territorios.

La disminución de recursos transferidos a estados y municipios y las graves asimetrías en el reparto se traducen en la profundización de la desigualdad entre ciudadanos, ya que han provocado regresividad en el acceso a servicios esenciales vinculados a la protección de derechos humanos: un pequeño grupo cercano al poder se queda con las mayores porciones del reparto y otros están severamente marginados. Esta situación se opone a los postulados de desarrollo equilibrado de las regiones, cooperación y solidaridad, previstos en la Constitución y al principio de no discriminación con el que inicia la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

El modelo federal previsto en la Constitución es sólo un referente jurídico, que ha sido desmantelado ya que la división vertical del poder juega un papel de contrapeso indeseable para el régimen que gobierna a Venezuela. Asfixia financiera selectiva, persecución judicial de autoridades legítimas que se ha traducido en inhabilitaciones, cárcel o exilio, imposición de autoridades paralelas en territorios con gobiernos no afines al PSUV, limitaciones a la autonomía y sustracción de competencias son algunos de los artilugios utilizados.

## **5. Referencias bibliohemerográficas:**

Almagro, Luis. (2017). *Denuncia sobre la consolidación de un régimen dictatorial en Venezuela*. Cuarto informe sobre la persistente crisis en Venezuela. Organización de Estados Americanos. Washington. Recuperado de: [http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-445CUARTO-INFORME-VENEZUELA-SPANISH.pdf?utm\\_source=OAS+Press+Subscription+List&utm\\_campaign=c6f64d43bf-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_09\\_25&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_c0f6eeace4-c6f64d43bf-415769417](http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-445CUARTO-INFORME-VENEZUELA-SPANISH.pdf?utm_source=OAS+Press+Subscription+List&utm_campaign=c6f64d43bf-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_25&utm_medium=email&utm_term=0_c0f6eeace4-c6f64d43bf-415769417)

- Brewer-Carías, Allan. (2015). La destrucción de la institución municipal en Venezuela en nombre de una supuesta “participación protagónica” del pueblo en revista *Provincia*, N° 33, enero – junio, Mérida: CIEPROL – ULA, recuperado de <https://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/41707/1/art2.pdf>.
- Brewer-Carías, Allan. (2011). La desconstitucionalización del estado de derecho en Venezuela: del Estado democrático y social de derecho al Estado comunal socialista sin reformar la constitución” en *AEQUITAS Virtual*, Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador, República de Argentina.
- Brewer-Carías, Allan. (2008). Constitution Making in Defraudation of the Constitution and Authoritarian Government in Defraudation of Democracy. The Recent Venezuelan Experience en *Lateinamerika Analysen* , 19, 1/2008, GIGA, Germa Institute of Global and Area Studies, Institute of Latin American Studies, pp. 119-142 Hamburg.
- Cano, D. y Rangel, C. (2000) "La necesaria corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales", en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, N° 4, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Carmona, Juan. (2016). Actividad petrolera y finanzas públicas en Venezuela. Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Caracas.
- Comisión Europea. (2015). *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014 – 2020: textos y comentarios oficiales*, Bélgica: Unión Europea. Recuperado de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blueguide\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_es.pdf)
- Dalhberg, M y Johansson, E. (2000). On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments, en *American Political Science Review*, Enero. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/5098221\\_On\\_the\\_Vote\\_Purchasing\\_Behavior\\_of\\_Incumbent\\_Governments](https://www.researchgate.net/publication/5098221_On_the_Vote_Purchasing_Behavior_of_Incumbent_Governments)
- González, Rosa y Mascareño, Carlos. (2004). Decentralization and the Restructuring of Politics in Venezuela. En Tulchin and Selee (Ed.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington D.C., Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Jarocinska, Elena. (2006). Political Economy of Intergovernmental Grants. Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra. Barcelona, España. Recuperado de

<http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/7343/tej.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Just, Marco. (2013). The Bolivian Hydrocarbon Revenue Sharing System and its Impact on Territorial Inequalities. Ponencia presentada en VII CEISAL Conference. Porto, Portugal del 11 al 15 de junio. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/309241806\\_The\\_Bolivian\\_Hydrocarbon\\_Revenue\\_Sharing\\_System\\_and\\_its\\_Impact\\_on\\_Territorial\\_Inequalities?pag:5:mrect:\(405.17,734.60,68.02,10.80\)](https://www.researchgate.net/publication/309241806_The_Bolivian_Hydrocarbon_Revenue_Sharing_System_and_its_Impact_on_Territorial_Inequalities?pag:5:mrect:(405.17,734.60,68.02,10.80))
- Kincaid, John. (2002). Introduction, en Griffiths, A. L. (Ed.), *Handbook of Federal Countries*, Montreal, Canadá: McGill-Queen's University Press.
- Loughlin, John. (2013). Reconfiguring the nation-state. Hybridity vs. uniformity. En Loughlin, Kincaid and Sweden (Ed.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge, Londres y Nueva York: Taylor and Francis Group.
- Manrique, Olga. (2006). Fuentes de las Economías de Aglomeración: Una revisión bibliográfica. En *Cuadernos de Economía* Vol. 24, N° 45, Bogotá pp. 75-23. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722006000200003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722006000200003)
- Mascareño, Carlos coord. (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Monasterio, Carlos y Suárez, Javier (1998). *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Segunda Edición, Madrid, España: editorial Ariel.
- Musgrave, Richard (1969) Theories of Fiscal Federalism, en *Public Finance/ Finances Publiques*, Vol. XXIV, N° 4.
- OCDE. (2017). *Subnational Governments in OECD Countries: Key data brochure*. París, Francia: OECD. Recuperado de [www.oecd.org/regional/regional-policy](http://www.oecd.org/regional/regional-policy) Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>
- OECD/UCLG.(2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. París, Francia: OCDE.
- Olson, Mancur. (1981). La asignación óptima de la responsabilidad jurisdiccional. El principio de “Equivalencia Fiscal” en *Hacienda Pública Española* N° 72, pp. 61-70

- PAGGM. (2015<sup>a</sup>). *Ingresos propios municipales, actividades económicas e inmuebles urbanos*. Informe N° 3. Programa de apoyo a la gestión de los gobiernos municipales. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, recuperado de <https://www.paggmunicipal.net/download/informe-n-3-ingresos-proprios-municipales-municipales-actividades-economicas-e-inmueblesurbanos/>
- PAGGM. (2015b). *Ranking de ingresos propios municipales. Autonomía y capacidad tributaria*. Informe N° 2. Programa de apoyo a la gestión de los gobiernos municipales. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, recuperado de <https://www.paggmunicipal.net/download/ranking-de-ingresos-proprios-municipales-autonomia-y-capacidad-tributaria/>
- Porto, Alberto. (2016). *Transferencias Intergubernamentales y Disparidades Fiscales a nivel Subnacional en Argentina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rachadell, Manuel. (2006), La centralización del poder en Venezuela, en *Provincia*, N° 16, julio-diciembre, CIEPROL – ULA, Mérida. pp. 199 – 282
- Rangel, Christi. (2013a). The Bolivarian Republic of Venezuela: an empty constitutional federation? En Loughlin, Kincaid and Sweden (Ed.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Routledge, Londres y Nueva York: Taylor and Francis Group.
- Rangel, Christi. (2013b). Política presupuestaria en la República Bolivariana de Venezuela: ¿acaso un instrumento para la corrupción y la centralización del poder? Ponencia presentada en las 46° *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* 18-20 de septiembre, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Rangel, Christi. (2008). Desafíos financieros del municipio venezolano y propuestas para enfrentarlos, en *Provincia*, N° 20, julio–diciembre, CIEPROL – ULA, Mérida. pp.89 – 112.
- Rangel, Christi. (2007a). Decline of federalism in Venezuela. En *Federations Magazine* Vol 17, num 1, Canadá.
- Rangel, Christi. (2007b). El Debilitamiento de las Finanzas Municipales en Venezuela y sus consecuencias. En *Reflexión Política*, año 9, N° 18 IEP – UNAB, Colombia, pp. 154 – 169.

- Rangel, Christi. (2005). Suficiencias y autonomía financiera de los municipios. El caso venezolano. Capítulo del libro de las *II Jornadas en Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira*. UCAT - San Cristóbal.
- Rangel, Christi. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional. Análisis teórico y experiencia española*. Madrid, España: Consejo Económico y Social.
- Rangel, Christi. (1999). Transferencias intergubernamentales como instrumento de equidad. Estudio de caso del Fondo de Compensación Interterritorial en España. Ponencia presentada en *el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado*. Ciudad de México – México.
- Khagram, S, Renzo, P., Fung, A. (2013). *Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World*, edited by International Budget Partnership. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Political-Economy-of-Transparency-Participation-and-Accountability.pdf>
- Simón-Cosano, P., Lago-Peñas, S. y Vaquero, A. (2013). On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries: The Case of Spain. En *Publius: The Journal of Federalism* volume 44 number 1, pp.135-156.
- Tiebout, C. (1978). Una teoría del gasto público local, en *Hacienda Pública Española*, N° 50, Madrid, España.
- Transparencia Venezuela (Coord). (2017) *Muchas instituciones, un jefe. El desmontaje de la democracia en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Editado por Transparencia Venezuela.
- Transparencia Venezuela. (2013). *Informes Nuestro Presupuesto*. Recuperado de <https://transparencia.org.ve/project/analisis-de-presupuesto/>
- Weingast, Barry. (2003). El papel económico de las instituciones políticas: el federalismo de mercado y el desarrollo económico, en *Zona Abierta*, N° 104/105, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

## **6. Anexos**

Los anexos referidos están en 8 archivos en el formato de hojas de cálculo de Microsoft Excel  
Anexos 1 Transferencias intergubernamentales entregadas a los estados y el Distrito Capital ([2013](#), [2014](#), [2015](#) y [2016](#))

Anexos 2 Transferencias intergubernamentales entregadas a los municipios ([2013](#), [2014](#), [2015](#) y [2016](#))