



Universidad
de La Laguna

Programa de Doctorado “Formación, Empleo y Desarrollo Regional”

Tesis Doctoral:

**La financiación territorial en Venezuela
y el desarrollo local: de los tributos y las
transferencias intergubernamentales al
Fondo Nacional de los Consejos
Comunales**

Caso de estudio: Niveles de gobierno regional y local del
estado Mérida. Período: 1989- 2014

Armando Rodríguez Zerpa

2015

Programa de Doctorado “Formación, Empleo y Desarrollo Regional”

Tesis Doctoral:

**La financiación territorial en Venezuela
y el desarrollo local: de los tributos y las
transferencias intergubernamentales al
Fondo Nacional de los Consejos
Comunales**

Caso de estudio: Niveles de gobierno regional y local del
estado Mérida. Período: 1989- 2014

Autor: Armando Rodríguez Zerpa

Directora: Dra. Flora M^a Díaz Pérez

Codirector: Dr. Álvaro González Lorente

Codirector: Dr. José Marcos Alfonso Casado

2015

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS	pp. XV
ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS	XVI
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XVII
INTRODUCCIÓN	XVIII
CAPÍTULO I	1
DESARROLLO LOCAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y PRINCIPALES TEORÍAS EXPLICATIVAS	4
Introducción	5
1. Desarrollo local: conceptualización	6
1.1. Evolución teórica de la concepción del desarrollo local	6
1.2. La diversidad conceptual del desarrollo local	11
1.2.1. Desarrollo territorial	12
1.2.2. Desarrollo endógeno	13
1.2.3. Desarrollo regional	15
1.2.4. Desarrollo descentralizado	17
1.2.5. Desarrollo desde abajo	18
1.3. Desarrollo local	19
1.3.1. Caracterización de la realidad local	19
1.4. Conceptualización del desarrollo local	25
1.5. La visión sistémica del desarrollo local	26
2. Principales teorías y modelos del desarrollo local	36
2.1. Teorías de localización geográfica de la producción	37
2.1.1. Teoría de la Base Económica Regional	37
2.1.2. La renta de Von Thünen y los aportes de la Escuela Alemana	39
2.1.3. Teoría de los polos de desarrollo	40
2.1.4. Especialización flexible y potenciación de los distritos industriales	41
2.1.5. La nueva geografía económica y las economías de escala	45
2.2. Modelos de desarrollo local “desde arriba”	47
2.2.1. Teoría de los ciclos de productos	47
2.2.2. Teoría de la base económica e interdependencia de sectores	47
2.2.3. Teoría neoclásica del desarrollo regional	48

2.2.4. Modelos de movimiento de empresas en los sectores básicos y no básicos y diversificación de sectores	49
2.3. Modelos de desarrollo local “desde abajo”	50
2.3.1. Modelos de crecimiento económico regional	50
2.3.2. Teorías de organización y distorsión de mercado	50
2.3.3. Teorías basadas en el comportamiento de los agentes	51
2.3.3.1. Capacidad empresarial	51
2.3.3.2. La influencia de los grupos económicos de interés	52
2.3.3.3. El peso del capital social	53
2.3.3.4. La importancia del papel de la mujer	53
2.3.3.5. La flexibilidad institucional	54
2.3.3.5.1. La función gubernamental	54
2.3.4. Teorías eclécticas o multifactoriales	55
2.3.4.1. Teorías basadas en la competitividad de las áreas locales	56
2.3.4.1.1. El esquema hexagonal del desarrollo	57
2.3.4.2. Teoría de las ciudades interiores	57
2.3.4.3. Teoría de los clusters	58
2.3.4.3.1. El diamante de Porter	59
CAPÍTULO II	61
LA DINÁMICA DEL DESARROLLO LOCAL	
Introducción	62
1. La dinámica del desarrollo local	63
1.1. Caracterización de la dinámica del desarrollo local	63
1.2. Dimensiones del desarrollo local	64
1.2.1. Lo local en el ámbito global	64
1.2.2. La producción en el ámbito local y la búsqueda de una teoría acorde a la dinámica territorial	67
1.2.3. La organización flexible de la producción bajo la dinámica de la difusión tecnológica interempresarial	70
1.2.3.1. Hacia una organización más eficiente de la producción	72
1.2.3.2. La incorporación de cambios institucionales	74
1.2.3.3. La necesaria convergencia estratégica entre las grandes corporaciones y los actores locales en pro del desarrollo	77
1.2.3.3.1. La necesidad de definir una política de desarrollo que integre ambas realidades productivas	79
1.2.4. Conocimiento, innovación y competitividad en el desarrollo local	80
1.2.4.1. La información y el conocimiento	82
1.2.4.1.1. ¿Qué se entiende por conocimiento?	83
1.2.4.1.2. Conocimiento codificado, tácito y locacional	85
1.2.4.2. Innovación y competitividad	87
1.2.4.2.1. La difusión de las innovaciones tecnológicas a través de redes	94
1.2.4.2.1.1. La conformación de nudos tecnológicos localizados	95

1.2.4.2.2. El surgimiento de regiones que aprenden o regiones ganadoras	99
1.2.4. Fortalecimiento de las ciudades como motores del desarrollo económico	102
CAPÍTULO III	
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: INTERRELACIONES	105
Introducción	106
1. Globalización y desarrollo local	107
1.1. Globalización: concepción teórica	107
1.2. Referencia histórica del proceso de globalización	114
1.3. Críticas al proceso de globalización: la realidad no es como parece	119
1.4. Las dimensiones de la globalización	121
1.4.1. Dimensión económica	121
1.4.1.1. El imperio financiero	124
1.4.2. Dimensión política	129
1.4.3. Dimensión cultural	133
1.4.4. Dimensión medioambiental	137
1.5. Desafíos del desarrollo local frente al proceso de globalización: interrelaciones	141
1.5.1. La articulación local-global	147
CAPÍTULO IV	
ESTADO, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	153
Introducción	154
1. Estado, federalismo y descentralización	155
1.1. El Estado: conceptualización teórica	155
1.2. Corrientes filosóficas en la configuración del Estado	158
1.2.1. El positivismo	158
1.2.2. El liberalismo	160
1.2.3. El marxismo	162
1.2.4. El neoliberalismo	162
1.3. El Estado-nación frente al proceso de globalización	166
1.4. La intervención del Estado en la economía	171
1.5. El federalismo como sistema de gobierno	178
1.5.1. Conceptualización teórica	178
1.5.2. Orígenes históricos del federalismo	181
1.5.3. Valores políticos esenciales que resalta el federalismo	185
1.5.3.1. La soberanía popular	185
1.5.3.2. La constitución permanente del Estado	187
1.5.3.3. El estado de derecho	189
1.5.3.4. La democracia	190
1.5.4. Estado federal y Estado unitario	191
1.5.4.1. El Estado federal	192
1.5.4.1.1. La distribución de competencias por niveles de gobierno	195
1.5.4.1.2. Estructura organizativa de los estados miembros de la Federación	199
1.5.4.2. El Estado unitario	199
1.5.5. Principales modelos de federalismo	200
1.5.5.1. Modelos de origen	200
1.5.5.1.1. Federalismo descentralizado o dual	200
1.5.5.1.2. Federalismo centralizado	201
1.5.5.2. Modelos funcionales	201

1.5.5.2.1. Federalismo coordinado	202
1.5.5.2.2. Federalismo cooperativo	203
1.5.5.2.3. Federalismo orgánico	204
1.5.6. Federalismo fiscal	205
1.5.7. Federalismo y descentralización	206
1.5.7.1. Desconcentración y descentralización administrativa y política	206
1.5.8. Federalismo, gobiernos locales y desarrollo económico	211
CAPÍTULO V	
FEDERALISMO FISCAL: PRINCIPALES ASPECTOS TEÓRICOS Y	
NORMATIVOS	218
Introducción	219
1. La intervención del estado en la economía y el federalismo fiscal	220
1.1. La necesaria intervención del sector público en el mercado	220
1.1.1. La visión clásica	221
1.1.2. La visión de la Economía del Bienestar	223
1.1.3. ¿Por qué es necesaria la regulación del mercado?	226
1.1.4. La presencia de fallos de mercado	227
1.1.4.1. Competencia imperfecta	227
1.1.4.2. Bienes públicos	228
1.1.4.3. Externalidades	229
1.1.4.4. Mercados incompletos	231
1.1.4.5. Mercados complementarios	231
1.1.4.6. Información imperfecta y costosa	232
1.1.4.7. Los desequilibrios macroeconómicos	233
1.2. Funciones del Estado	234
1.2.1. La función de estabilización	234
1.2.2. La función de distribución	234
1.2.3. La función de asignación	237
1.2.3.1. El proceso de provisión de los bienes sociales	238
1.2.3.2. La redistribución de la renta y el tratamiento de los bienes preferentes	239
1.3. La disyuntiva entre eficiencia y equidad	241
1.3.1. El enfoque de la elección social	243
1.3.2. El enfoque de la elección pública (Public Choice)	246
1.4. El federalismo fiscal	250
1.4.1. El centralismo y la descentralización en el marco del federalismo fiscal	253
1.4.1.1. El sistema federal como forma óptima de gobierno	254
1.4.2. El enfoque de Oates	255
1.4.2.1. Justificación económica de un sistema de gobierno descentralizado	258
1.4.2.2. Principales críticas al modelo de Oates	261
1.4.3. El enfoque de Charles Tiebout	264
1.4.4. El enfoque de los clubes de Buchanan	266
1.4.5. El enfoque de Hirschman	268
1.4.6. El enfoque de Brennan y Buchanan (modelo del Leviatán)	269
1.4.7. Principales críticas al planteamiento de Musgrave en la configuración de un sistema de competencias por niveles de gobierno	271
1.4.8. Las fuentes financieras en un sistema de gobierno descentralizado	274
1.4.8.1. Los tributos	275
1.4.8.1.1. La financiación mediante el principio del beneficio	278
1.4.8.1.2. La financiación mediante el principio de la capacidad de pago	279

1.4.8.1.3. Principales criterios adoptados en la asignación tributaria por niveles de gobierno	280
1.4.8.1.4. Principales modelos de financiación tributaria en un sistema federal de gobierno	286
1.4.8.1.5. Necesidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno al establecer competencias tributarias	289
1.4.8.1.6. Distribución de figuras tributarias por niveles de gobierno	290
1.4.8.2. Las transferencias intergubernamentales	292
1.4.8.2.1. Principales razones que motivan el uso de las transferencias	292
1.4.8.2.2. Tipología de las transferencias intergubernamentales	296
1.4.8.2.3. Efectos de las transferencias intergubernamentales	297
1.4.8.2.3.1. El efecto adherencia	301
1.4.8.3. El recurso del endeudamiento	303
CAPÍTULO VI	
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS APROXIMADO	
Introducción	311
1. El proceso de descentralización en América Latina: visión general	312
1.1. Principales avances en el proceso descentralizador de América Latina	314
1.2. La descentralización fiscal en Latinoamérica	319
1.2.1. Descentralización del gasto	320
1.2.2. Descentralización de los ingresos	323
1.2.2.1. Los Tributos	324
1.2.2.1.1. Estructura y evolución de los principales tributos subnacionales en América Latina	324
1.2.2.1.1.1. El Impuesto a la Propiedad (Impuesto Inmobiliario Urbano)	334
1.2.2.1.1.2. El Impuesto a la Actividad Económica	335
1.2.2.1.1.3. Impuesto a la Propiedad y/o Uso de Vehículos Automotores	345
1.2.2.1.1.4. El Impuesto a la Renta Personal	351
1.2.2.1.1.5. Otros tributos importantes	353
1.2.2.2. Las Transferencias Intergubernamentales	355
1.2.2.2.1. Argentina	359
1.2.2.2.2. Bolivia	361
1.2.2.2.3. Brasil	366
1.2.2.2.4. Chile	367
1.2.2.2.5. Colombia	368
1.2.2.2.6. Costa Rica	373
1.2.2.2.7. Ecuador	376
1.2.2.2.8. México	379
1.2.2.2.9. Perú	383
1.2.3. Nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina	390
1.2.3.1. Argentina	391
1.2.3.2. Bolivia	392
1.2.3.3. Brasil	393
1.2.3.4. Chile	393
1.2.3.5. Colombia	395
1.2.3.6. Costa Rica	396
1.2.3.7. Ecuador	396
1.2.3.8. México	397

1.2.3.9. Perú	398
2. Descentralización fiscal y desarrollo local en América Latina	399
2.1. El grado de urbanización y el desarrollo local	402
2.2. El desarrollo local en los grandes centros urbanos de América Latina	404
CAPÍTULO VII	
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN VENEZUELA: DEL ESTADO CONSTITUCIONAL AL ESTADO COMUNAL	
Introducción	407
1. El proceso de formación del Estado venezolano y el surgimiento del proceso de descentralización	408
1.1. Antecedentes	410
1.2. Del centralismo hacia una propuesta de descentralización	413
2. El poder tributario en el marco del proceso de descentralización	422
2.1. Distribución de competencias por niveles de gobierno	424
2.1.1. Marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público	424
2.1.1.1. Competencias exclusivas de los estados	425
2.1.1.2. Competencias concurrentes entre el poder central y los estados	425
2.1.1.3. Competencias con carácter exclusivo en materia fiscal y tributaria	426
2.1.1.3.1. Ingresos fiscales de los estados	427
2.1.1.3.1.1. Distribución del situado constitucional entre estados y municipios	427
2.1.1.4. Coordinación de inversiones con los estados y municipios	428
2.1.2. La asignación tributaria hacia los estados en el marco del Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal	430
2.1.3. La descentralización en el marco de la Constitución Nacional vigente	431
2.1.4. Marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno en el ámbito de la Constitución Nacional	432
2.1.4.1. Competencias tributarias a nivel del gobierno central	432
2.1.4.2. Competencias tributarias a nivel del gobierno estatal	434
2.1.4.2.1. Ingresos de los estados	434
2.1.4.3. Competencias tributarias a nivel municipal	436
2.1.4.3.1. Ingresos del municipio	436
2.1.5. Competencias tributarias del municipio en el marco de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2005	438
2.1.5.1. Potestad tributaria del municipio	439
2.1.5.2. Ingresos tributarios del municipio	441
2.1.5.3. Conformación de la hacienda municipal	442
2.1.5.4. Ingresos ordinarios del municipio	442
2.1.5.5. Conformación y distribución del situado constitucional	443
2.1.5.6. Ingresos extraordinarios del municipio	443
2.1.5.7. El pasivo de la hacienda municipal	444
2.1.6. Participación ciudadana en el marco de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal	444
2.1.6.1. Descentralización de servicios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados	446
3. Del Estado Constitucional al Estado Comunal	449
3.1. De vuelta al centralismo del poder político en Venezuela	449
3.2. El ataque al proceso de descentralización y su progresivo debilitamiento	451
3.3. La Ley de los Consejos Comunales en el marco de la descentralización y su	

influencia en el poder municipal	454
3.3.1. La conformación de los Consejos Comunales	454
3.3.2. Atribuciones de la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal	455
3.3.3. Fuentes de financiamiento de los Consejos Comunales	457
3.3.4. Adscripción de los Consejos Comunales	458
3.4. La disminución de las principales fuentes de ingresos de los estados y municipios en aras del fortalecimiento financiero de los Consejos Comunales	458
3.5. El proyecto de reforma constitucional y la nueva geometría del poder	460
3.6. La progresiva implementación de la reforma constitucional a través de la figura de los decretos-leyes	466
3.7. La instauración del Estado Comunal	471
3.7.1. El poder popular como fundamento jurídico para la conformación del Estado Comunal	473
3.7.1.1. La Comuna como unidad política primaria del Estado Comunal	474
3.7.1.1.1. Estructura organizativa del gobierno comunal	476
3.7.1.1.1.1. El Parlamento Comunal	476
3.7.1.1.1.2. El Consejo Ejecutivo	477
3.7.1.1.1.3. Los Comité de Gestión	477
3.7.1.1.1.4. El Consejo de Planificación Comunal	478
3.7.1.1.1.5. El Consejo de Economía Comunal	478
3.7.1.1.1.6. El Banco Comunal	479
3.7.1.1.1.7. El Consejo de Contraloría Comunal	479
3.7.1.1.2. Sistemas de agregación comunal	480
3.7.1.1.3. Apoyo institucional al fortalecimiento de las instancias del Poder Popular	481
3.7.2. Los fines del Poder Popular	482
3.7.3. Instancias del Poder Popular	483
3.7.3.1. La personalidad jurídica de las instancias del Poder Popular	484
3.7.3.2. El carácter no representativo de los voceros que conforman las instancias del Poder Popular	484
3.7.3.3. El fortalecimiento de los Consejos Comunales como instancia fundamental del Poder Popular	485
3.7.4. Relaciones entre el Poder Público y el Poder Popular	485
3.8. La centralización de las fuentes tradicionales de financiamiento de las entidades descentralizadas de gobierno	487
3.8.1. El Consejo Federal de Gobierno como máxima instancia para financiar el proceso de desarrollo económico de los entes descentralizados de gobierno	490
3.8.1.1. La asignación de recursos a través del Fondo de Compensación Interterritorial	492
3.8.1.1.1. Fuentes de ingresos que conforman el Fondo de Compensación Interterritorial	492
3.8.1.1.2. Criterios de distribución de recursos a través del Fondo de Compensación Interterritorial	493
3.8.1.2. En la búsqueda de un desarrollo territorial equilibrado	495
3.8.1.3. Reversión de competencias	496
3.9. El desarrollo local en el marco de la planificación centralizada	497
3.9.1. La primera etapa de la planificación regional	497
3.9.2. La segunda etapa de la planificación regional	501

3.9.3. La etapa actual de la planificación regional y la inclusión del concepto de desarrollo endógeno	505
3.9.3.1. Lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2013-2019	509
3.10. Las misiones sociales como soporte fundamental para la implementación del Estado Comunal	516
3.10.1. El carácter ideologizante de las misiones	519
3.10.2. Principales logros sociales del programa de misiones	522
CAPÍTULO VIII	
EL DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN VENEZOLANO. CASO DE ESTUDIO: NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO. PERÍODO: 1989 - 2014	527
1. Evaluación del desempeño fiscal y financiero del proceso de descentralización venezolano y su efecto sobre el desarrollo local. Análisis aproximado	528
1.1. Los primeros diez años de descentralización : 1989 – 1999	528
1.1.1. Un breve esbozo del aspecto político e institucional	528
1.1.2. Breve reseña del avance en el sistema de asignación y asunción de competencias por parte de los estados y municipios	529
1.1.2.1. La transferencia de competencias hacia los estados	530
1.1.2.2. La transferencia de competencias hacia los municipios	531
1.1.3. Desempeño fiscal y financiero de Las finanzas subnacionales durante el período: 1989 – 1999	532
1.1.3.1. Las principales fuentes de financiamiento del proceso de descentralización	532
1.1.3.2. Desempeño fiscal y financiero	534
1.1.3.3. Estructura financiera de las entidades federales o estados	535
1.1.3.4. Estructura financiera de los municipios	538
1.1.3.5. Gasto de inversión y gasto corriente de los estados y municipios	542
1.1.3.6. Las disparidades interterritoriales en la estructura presupuestaria	544
1.1.3.6.1. Las disparidades entre estados	544
1.1.3.6.2. Las disparidades entre municipios	546
1.1.3.6.3. La distribución de recursos a través del FIDES y la LAEE en estados y municipios	548
1.1.3.5. Comportamiento real de las fuentes de ingreso territorial	549
1.2. Análisis fiscal y financiero del proceso de descentralización venezolano durante el período: 2000 – 2014	552
CONCLUSIONES	553
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	564
REFERENCIAS LEGALES	626
ANEXOS	634
ANEXO A	636
Competencias fiscales y administrativas de los niveles subnacionales de gobierno por países	
Argentina	637
Bolivia	639
Brasil	643
Chile	645
Colombia	647
Costa Rica	651

Ecuador	654
México	656
Perú	657
ANEXO B	661
Desempeño fiscal y financiero de los niveles subnacionales de gobierno en Venezuela. Período: 1989-2014	
Anexo B-1	662
Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades federales (%). Período: 1989-1999	
Anexo B-2	663
Estructura del gasto por sectores de las entidades federales (%). Período: 1989-1999	
Anexo B-3	664
Presupuesto de ingresos de los estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%). Período: 1989-1999	
Anexo B-4	665
Estructura de gasto por sectores de los estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%). Años: 1989, 1993 y 1998	
Anexo B-5	666
Distribución promedio del gasto por partidas de los estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%). Período: 1994-1998	
Anexo B-6	667
Estructura del presupuesto de ingresos de los municipios seleccionados (%). Período: 1994-1998	
Anexo B-7	668
Relación de ingresos propios/ingresos totales de los municipios seleccionados (%). Período: 1995-1998	
Anexo B-8	669
Estructura de gasto por sectores de los municipios seleccionados (%). Período: 196-1998	
Anexo B-9	671
Recursos del FIDES ejecutados por entidad federal: gobernaciones y alcaldías (Millones de bolívares). Período: 1995-1998	
Anexo B-10	672
Participación porcentual de los recursos percibidos a través del FIDES en el presupuesto de ingresos de los estados y municipios. Período: 1995-1998	
Anexo B-11	673
Distribución de los recursos percibidos a través del FIDES por área de inversión en gobernaciones y alcaldías. Período: 1995-1999	
Anexo B-12	674
Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los estados. Asignación anual (Millones de bolívares). Período: 1997-1999	
Anexo B-13	675
Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los estados. Distribución de la inversión por sectores (%). Período: 1997-1999	
Anexo B-14	675
Evolución histórica en términos reales del nivel de ingreso del gobierno central, entidades federales y municipios a precios de 1984 (Millones de bolívares). Período: 1989-1999	
Anexo B-15	676

Relación de los ingresos del gobierno central y los gobiernos territoriales respecto al PIB (1984=100). Millones de bolívares. Período: 1989-1999

Anexo B-16

676

Evolución histórica del valor real per cápita del nivel de ingresos del gobierno central, estados y municipios (1984=100). Millones de bolívares. Período: 1989-1999

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1	pp. 291
Distribución de fuentes tributarias por niveles de gobierno	
Cuadro N° 2	327
Potestad tributaria de los principales gobiernos subnacionales en América Latina	
Cuadro N° 3	329
Principales impuestos subnacionales en América Latina	

ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS

Tabla N° 1	pp. 320
Evolución del proceso de descentralización en América Latina.	
Porcentaje de gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales respecto al total ejecutado por el gobierno central. Período: 1978-2008.	
Tabla N° 2	324
Gasto por nivel de gobierno como proporción del gasto público total	
Tabla N° 3	325
Ingresos por nivel de gobierno como proporción del ingreso total	
Tabla N° 4	328
Ingresos tributarios por niveles de gobierno en porcentaje del PIB. Año: 2008 (% del PIB)	
Tabla N° 5	330
Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales. Año 2008. (En % del PIB y del total recaudado)	
Tabla N° 6	334
Las finanzas subnacionales en América Latina y en los principales países desarrollados. Año: 2008	
Tabla N° 7	335
Rendimiento tributario de las principales figuras impositivas en América Latina. Año 2008. (En porcentaje del PIB y como porcentaje del total captado por el nivel central de gobierno)	
Tabla N° 8	379
Volumen de recursos transferidos hacia los GAD en Ecuador. Período: 2006-2012	
Tabla N° 9	390
Transferencias intergubernamentales hacia los gobiernos subnacionales peruanos	
Tabla N° 10	524
Evolución histórica de los principales indicadores socio-económicos. Período: 1998-2011	
Tabla N° 11	536
Evolución histórica del nivel de ingresos del gobierno central, estados y municipios. Período: 1989 – 1999. (Millones de bolívares)	
Tabla N° 12	537
Estructura financiera de las entidades federales en Venezuela Período: 1989 – 1999. (Participación porcentual)	
Tabla N° 13	540
Grado de dependencia del situado municipal de los municipios de Venezuela, según tamaño poblacional. Año: 1990	
Tabla N° 14	541
Estructura del presupuesto de ingresos de los municipios (%). Período: 1994-1998	
Tabla N° 15	542
Estructura del gasto municipal por sectores (%). Período: 1996 – 1998	
Tabla N° 16	543
Distribución del gasto acumulado por partidas de los estados y municipios (%). Período: 1994 – 1998	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	330
Evolución promedio del nivel de ingresos totales de los principales gobiernos subnacionales de América Latina como porcentaje del PIB. Período: 1997-2009	
Gráfico N° 2	550
Evolución histórica del nivel de ingreso real del gobierno central, estados y municipios (1984=100)	

INTRODUCCIÓN

El desarrollo local constituye un complejo proceso de integración cultural, social, política, tecnológica y económica, que con el ánimo de incentivar el espíritu emprendedor e innovador de sus principales actores en las distintas regiones, procura un determinado grado de autonomía y libertad fiscal, financiera y operativa a nivel de los gobiernos subnacionales, que por su naturaleza local y cercanía a las necesidades de sus electores, les corresponde llevar a cabo en cualquier país del mundo, ya sea éste de naturaleza unitaria o federal.

El complejo e intrincado proceso de interrelaciones entre empresas y demás entes sociales de una localidad o región, es fundamental para motivar el surgimiento de las innovaciones tecnológicas y nuevos conocimientos, que se traduzcan en novedosas soluciones a las crecientes demandas que impone actualmente el proceso productivo en el mundo. Esta capacidad de innovar es fundamental para estimular un adecuado nivel de productividad y competitividad a nivel nacional e internacional, máxime en una economía mundial cada vez más globalizada.

Las mejores experiencias de desarrollo local en el mundo, se han sustentado justamente en esa capacidad creadora de nuevas soluciones tecnológicas en el campo empresarial, para lo cual han contado con el apoyo irrestricto de las autoridades nacionales en todos los campos. Esta necesaria autonomía financiera y administrativa, ha estimulado ampliamente la generalización de la descentralización política y administrativa como forma de gobierno en distintos países del mundo, fortaleciendo y estimulando amplios planes de desarrollo local en base a la diversidad de potencialidades que ostentan las regiones.

De esta manera, se han facilitado ampliamente los complejos y exigentes procesos de negociación a nivel nacional e internacional, en las distintas áreas de la producción regional, contando las diversas iniciativas de desarrollo en todo momento, con el aval del Estado, ente que se esmera por propiciar un clima económico y empresarial adecuado para estimular la inversión del capital internacional en sus territorios, a través de la conformación de redes de empresas especializadas en distintas áreas.

El tema de estudio que se aborda en la presente Investigación, es justamente el análisis de la filosofía del desarrollo local en Venezuela, país que se caracteriza por constituir la cuarta federación de América Latina, junto a Brasil, México y Argentina.

Venezuela se define como un país federal descentralizado, de acuerdo al artículo 4 de la Carta Política vigente. Sin embargo, esta identificación es sólo nominal, pues a lo largo de su historia política ha prevalecido un elevado centralismo en su estructura gubernamental, prevaleciendo etapas de más o menos centralismo. Al igual que la gran mayoría de países latinoamericanos, la apertura de Venezuela a la descentralización política y administrativa es de reciente data, pues fue a partir del año 1989 cuando reempezaron a darse los primeros pasos en esta materia.

Durante los primeros diez años de este nuevo enfoque político de gobierno, se produjeron importantes avances en materia de participación social, concretamente a través de la elección directa de gobernadores y alcaldes, que hasta entonces venían siendo impuestos discrecionalmente por el poder central. En el campo fiscal y financiero también se registró un progreso importante, pues se fortalecieron los gobiernos subnacionales (estados y municipios) con un amplio grupo de competencias de gasto, que permitieron afrontar de manera más eficiente y dinámica, las sentidas necesidades de las clases sociales, que otrora demandaban del Estado-nación un mayor nivel de eficiencia y agilidad en la asignación de recursos públicos en sus propias localidades.

Sin embargo, a partir del año 2000, esta corta etapa de descentralización política y administrativa, prontamente fue truncada por el exacerbado carácter centralista que tomó el Estado venezolano, bajo una visión socialista y concentradora del poder político en todas sus facetas, la cual perdura hasta este momento.

Es bajo esta dinámica política, en la cual se hacen elevados esfuerzos desde el poder central, por destacar y estimular la participación ciudadana en el marco de la filosofía del desarrollo endógeno, como elemento fundamental para fortalecer la democracia participativa como forma de gobierno, que se aborda la temática del desarrollo local en Venezuela.

La hipótesis fundamental de la cual se parte, es demostrar que pese a los anuncios oficiales, las principales fuentes de financiamiento regional, y por ende del desarrollo local en Venezuela, así como las condiciones institucionales necesarias para ello, han sido progresivamente llevadas a su mínima expresión a lo largo del tiempo.

En función de ello se desarrolla una Investigación de carácter cualitativo y cuantitativo. Cualitativo, en el sentido de que se recurre al análisis teórico de distintas fuentes de información primaria y secundaria, destacando distintas publicaciones científicas, así como un amplio análisis jurídico de las distintas normativas legales que

rigen la materia. Por otra parte, es de carácter cuantitativo porque se hace uso del análisis estadístico para el tratamiento y evaluación del desempeño fiscal y financiero (ingresos y gastos) de las finanzas subnacionales en Venezuela durante el período: 1989-2014.

La Investigación está estructurada de la siguiente manera: en el Capítulo I se aborda la temática del desarrollo local, su conceptualización y las principales teorías explicativas. En el Capítulo II, se estudia la dinámica del desarrollo local; el Capítulo III se enfoca en el tema de la globalización y el desarrollo local y sus principales interrelaciones. El Capítulo IV se ocupa del análisis de la figura del Estado, el federalismo y la descentralización como forma de gobierno, posteriormente, en el Capítulo V se aborda en detalle el tema del federalismo fiscal, sus principales aspectos teóricos y normativos.

En el Capítulo VI se realiza un análisis aproximado del proceso de descentralización fiscal y el desarrollo local en América Latina. Este análisis se realiza en base a una muestra seleccionada de nueve países de la región, a objeto de confrontar las distintas realidades institucionales entre distintos países de naturaleza unitaria y federal.

Seguidamente, en el Capítulo VII se aborda la temática de la descentralización fiscal y el desarrollo local en Venezuela desde el punto de vista institucional, destacando la importancia que implica el paso del Estado Constitucional al Estado Comunal.

Finalmente, en el Capítulo VIII se analiza a nivel estadístico el nivel de desempeño fiscal y financiero de las fuentes del financiamiento territorial en Venezuela y sus efectos sobre el desarrollo local.

CAPÍTULO I

DESARROLLO LOCAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y PRINCIPALES TEORÍAS EXPLICATIVAS

Introducción

La visión tradicional del desarrollo económico siempre ha considerado la inversión financiera como el factor determinante de los grandes procesos de cambio estructural a nivel de países y continentes, sin embargo, en las últimas décadas el surgimiento de las denominadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha introducido significativos cambios en esta simplista visión del desarrollo, ya que las múltiples innovaciones surgidas en el campo tecnológico, social, institucional y en la gestión empresarial comienzan a cobrar actualmente cada vez mayor importancia en la comprensión y análisis de los complejos procesos socioeconómicos que se llevan a cabo en la dinámica del desarrollo económico.

Desde hace aproximadamente unas tres décadas los esfuerzos desarrollistas se han orientado hacia el campo regional o hacia las localidades como una suerte de mecanismo alternativo frente a las serias dificultades que comenzó a mostrar el tradicional modelo de desarrollo fordista en el mundo, dando origen a una concepción focalizada del desarrollo en los territorios, considerando la potencialidad de la diversidad regional de recursos y factores como sus principales impulsores, propiciando un nuevo enfoque de producción más descentralizada, especializado y flexible hacia un mercado internacional cada vez más competitivo y exigente, en contraposición a la producción en serie y uniforme orientada hacia un mercado internacional homogéneo que prevalecía en la filosofía fordista y centralizada del desarrollo.

Es de esta manera que se ha venido imponiendo la filosofía del desarrollo local, regional o territorial como también se le denomina, como un nuevo paradigma del desarrollo económico, en el cual se pretende imponer el aspecto antropocéntrico como el eje fundamental en torno al cual debe girar el proceso de desarrollo, dejando muy atrás el aspecto netamente económico-financiero como el norte del crecimiento económico que nunca llegó a traducirse en un verdadero desarrollo.

En torno a esta nueva visión desarrollista ha surgido a nivel teórico una vasta y variada literatura que analiza este fenómeno desde distintos puntos de vista, dando origen a numerosas teorías y modelos explicativos, así como a innumerables concepciones, destacando cada una por separado, en mayor o menor medida, los distintos factores que a nivel regional representan potenciales fuerzas impulsoras del desarrollo.

En función de ello a lo largo del capítulo se ofrece al lector un análisis resumido y general del tránsito experimentado por la concepción teórica del desarrollo local desde los años posteriores a la II Guerra Mundial y los principales modelos y teorías que se han ideado en el campo académico para su comprensión y análisis.

1. Desarrollo local: conceptualización

1.1. Evolución teórica de la concepción del desarrollo local

La filosofía del desarrollo local es una categoría conceptual surgida dentro del concepto general de desarrollo económico, que incide en el fortalecimiento y la potenciación de los recursos propios de una región o localidad (físicos e intangibles). Se trata con ello de incentivar el proceso productivo interno, logrando así mejorar el nivel de vida de la población, cuidando y manteniendo siempre la sostenibilidad medioambiental.

El origen de esta nueva visión del desarrollo económico data de finales de los años ochenta cuando, en Europa fundamentalmente, y en algunos países de América Latina, se comenzaron a sentir los efectos de un modelo económico basado en la industrialización que se expandiría sobre las distintas economías del mundo. Este modelo es el llamado “modelo fordista” cuyo epicentro estuvo ubicado en las principales capitales del mundo, basado en la elevada producción industrial en serie y sus efectos derrame sobre las economías de la periferia (Vázquez, 1988).

La fuerte desmejora en las condiciones sociales y económicas de gran parte de la población mundial por la pronunciada exclusión laboral que implicaron los grandes avances tecnológicos incluidos en los procesos productivos fordistas, implicó un cambio de paradigma en la manera de concebir el desarrollo económico.

Bajo este nuevo enfoque se le atribuye gran importancia a la capacidad emprendedora local que sea capaz de organizar y liderar un proceso productivo en función de las disponibilidades de las regiones en el plano cultural, social, económico y político, con el ánimo de generar un determinado nivel de excedente económico que pueda ser reinvertido progresivamente en la región, manteniendo así el crecimiento y el desarrollo económico en el tiempo.

No se trata de un proceso sencillo ya que implica la confluencia y coordinación de una multiplicidad de variables de tipo cualitativo determinadas fundamentalmente

por la cultura ancestral de cada localidad, que deben ser orientadas hacia un fin concreto bajo un proyecto político que conduzca al incremento de la productividad en un mundo cada vez más globalizado.

Es precisamente el aspecto globalizado del capital internacional en la economía mundial, la variable que define y determina el éxito o fracaso de la mayoría de los procesos de desarrollo local que se intentan implantar en las distintas regiones del mundo. Este planteamiento obedece al hecho de que la filosofía del desarrollo local en ningún momento implica una especie de autarquía económica en las regiones, sino el engranaje eficiente entre éstas y los grandes centros de desarrollo a través de un mecanismo de retroalimentación.

Cuando las regiones son capaces de incorporarse al proceso de producción mundial obteniendo ventajas de éste y cuidando e incentivando sus propios recursos internos, se puede hablar de procesos de desarrollo local exitosos y eficientes. En caso contrario, son las propias regiones o localidades las que imponen su propia exclusión del sistema económico globalizado.

Este es el punto álgido en la definición y grado de complejidad que implica el paradigma del desarrollo local, sobre el cual existen múltiples y variadas posiciones filosóficas que van desde aquellas que plantean una posición derrotista frente a la globalización mundial, escenario en el que no se podría hacer mayor cosa en virtud del carácter avasallante de esta, hasta las más audaces que fomentan la existencia de grandes oportunidades económicas en el proceso de inserción global.

Las definiciones sobre desarrollo local son múltiples y variadas en la literatura especializada, cada una de las cuales destaca factores importantes de la complejidad del mismo, ya que se trata de un proceso cambiante en el tiempo en función de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de las distintas regiones, lo cual determina que no exista ni se pretenda ofrecer una definición completa, exhaustiva y definitiva del mismo.

Vale la pena en este sentido comentar brevemente la historia que ha transitado la concepción del desarrollo económico, de la cual se originó la filosofía del desarrollo local y el grado de complejidad sistémica que actualmente ha venido tomando como modelo económico alternativo frente al imponente proceso de globalización mundial.

La idea de desarrollo económico surge en el período posterior a la II Guerra Mundial cuando los países devastados por este evento bélico procuraron reconstruir sus economías, creando distintos organismos internacionales que se encargarían de

coordinar y estimular los variados esfuerzos en este campo. Destaca en este sentido la creación de las Naciones Unidas¹ (NN.UU) y sus distintos programas para apoyar la idea de desarrollo económico en el mundo. En este sentido algunos autores hablan del desarrollo como una idea de la postguerra, y en el caso latinoamericano, de una idea propia de las NN.UU, la cual fue impulsada en esta parte del continente americano a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ya en la carta del Atlántico firmada por Churchill y Roosevelt en 1941² y en la Conferencia de San Francisco en 1945, las grandes potencias declaraban que la única forma de garantizar la paz radicaba en la garantía de que todos los hombres libres del mundo pudieran disfrutar de cierta seguridad económica y social, para lo cual se comprometían a diseñar y poner en marcha un nuevo orden económico mundial que asegurase y mantuviera estos preceptos en el tiempo una vez finalizada la guerra.

En este orden de ideas, la noción de desarrollo económico inicialmente estuvo asociada a la idea de crecimiento económico, pues se consideraba como un continuo proceso productivo en el cual el factor clave radicaba en la generación y reinversión del excedente generado, al objeto de expandir progresivamente en el tiempo la unidad productiva de que se trate, pudiendo ésta abarcar a una sociedad entera (Solari et al., 1976).

En esta fase inicial era de interés económico considerar la evolución del nivel de Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita como indicadores fundamentales del desarrollo económico, lo cual solo expresaba una medida aproximada del crecimiento económico, generando e imponiendo una idea muy simple y una visión muy reduccionista del fenómeno del desarrollo (Sunkel y Paz, 1970).

Sin embargo, esta visión cerrada y cuantitativa del desarrollo pronto empezó a incluir nuevas variables de carácter cualitativo que progresivamente diversos autores fueron apreciando en la crudeza de la realidad, destacando que el crecimiento es netamente cuantitativo y el desarrollo completamente cualitativo y subjetivo.

Es así como, a finales de los años sesenta, surge una primera concepción cualitativa del desarrollo económico, al incluir los juicios de valor de los seres humanos inmersos en tal proceso por parte del famoso economista británico Dudley Seers (1970),

¹ Las Naciones Unidas son una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos. Fuente: www.un.org/es/aboutun

² En la bahía de Argentina en Terranova el 14 de agosto de 1941.

quien argumenta que cualquier intento de definición del desarrollo debería implicar necesariamente el reconocimiento del carácter normativo del mismo y los juicios de valor implícitamente inmersos en sus cimientos, para lo cual es indispensable pensar en la realización plena de la personalidad humana, aludiendo a la garantía de derechos como la alimentación, el empleo, la igualdad o la equidad.

La inclusión del concepto de equidad en la concepción del desarrollo cambia radicalmente la visión simplista hasta ahora concebida, pues esta variable en sí misma implica de hecho un determinado grado de complejidad en el manejo y cuantificación de sus efectos sociales y económicos.

Posteriormente, y siguiendo esta visión cualitativa del desarrollo surge en los años noventa el famoso “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), ideado por las NN.UU. a través de su Programa de Desarrollo (PNUD) como un novedoso mecanismo para cuantificar el nivel de desarrollo económico y que posteriormente fue asociado con la idea de desarrollo humano para darle mayor amplitud a la clásica visión que se venía manejando.

Este nuevo enfoque aludía en esencia a la necesidad de garantizar un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, más allá de la cobertura de sus necesidades básicas materiales, tales como: libertad de desplazamiento, libertad de expresión, ausencia de opresión política y social y ausencia de violencia y explotación, garantizando con ello el desarrollo y crecimiento de la persona como ser humano.

En este planteamiento se observa gran similitud con la visión anterior de Seers, sólo que ahora se amplía el abanico de variables cualitativas de carácter netamente cultural. No obstante, metodológicamente, este índice no incluye todas las variables o ámbitos que el desarrollo humano pudiera implicar, ya que en la práctica, y a través de frecuentes estudios empíricos en este campo realizados por el PNUD en distintos países, se ha comprobado la presencia de solo tres determinantes fundamentales: calidad de vida de la población, longevidad y nivel de conocimiento. Estos sólo representarían una mínima visión de la realidad socioeconómica de cualquier individuo que es muy difícil de expresar en un simple índice matemático, haciendo de esta técnica un enfoque muy poco científico del desarrollo económico (Tapia, 1995, 76).

Dentro de esta óptica de subjetivización e intangibilidad compleja de la concepción del desarrollo, cabe destacar la posición sobre el tema esgrimida por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1995, cuando destacaba las cinco dimensiones fundamentales que debía incluir el desarrollo económico: la paz, como

fundamento de cualquier proceso de desarrollo, la economía, como motor del progreso, la justicia, como el pilar fundamental de la sociedad, el medioambiente, como base de la sostenibilidad económica; y, finalmente, la democracia, como la mejor forma de gobierno (Buotros Ghali, 1995).

Esta visión netamente cualitativa del desarrollo económico condujo al carácter multidisciplinario del mismo, requiriéndose para su análisis la participación y los aportes de variados y diversos profesionales en las áreas de la psicología, la historia, la antropología, la ecología y la cultura, entre otras, que junto a la visión económica son ahora capaces de generar una visión más amplia y compleja del desarrollo.

Güel (1998) destaca de una manera más explícita el carácter subjetivo de la idea de desarrollo al señalar que, si un proceso de desarrollo no considera la promoción y el fortalecimiento de la confianza y el reconocimiento social, en el corto plazo no encuentra ninguna sociedad en la que pueda sustentarse, haciendo depender la viabilidad y sustentabilidad del mismo de la capacidad que muestre el colectivo social para identificarse completamente con el programa, sentirlo como suyo e identificar en ello un medio que le garantice el reconocimiento y fortalecimiento de su subjetividad colectiva.

Por otra parte, existe en la literatura especializada una visión sobre el desarrollo que responde a la nomenclatura del llamado “Desarrollo a Escala Humana”, desarrollada por Max-Neef (1986) que expresa una visión más completa y actualizada que las visiones anteriores, a pesar de haber quedado solo en el plano académico, sin mayores repercusiones prácticas. La novedad de este nuevo planteamiento radica en la motivación creciente de la autodependencia y la interrelación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, con los procesos globales frente a la realidad local, con la dinámica entre el comportamiento personal y social, con la planificación y la autonomía, así como con la sociedad civil y el Estado.

Como puede observarse, esta visión implica un conjunto de interrelaciones más amplio y complejo en la sociedad local, que se enmarca dentro de una visión sistémica, política y social más cercana a la realidad en un buen número de países y regiones del mundo, en los que existe un sistema político y económico más o menos avanzado sustentado en la democracia como sistema de gobierno.

Esta visión más integral del concepto de desarrollo marca su esencia fundamentalmente cualitativa e intangible, lo cual hace pensar que el viejo paradigma científico que ha orientado su construcción teórica, dentro del cual el método

experimental representa la base del conocimiento científico, siempre caracterizado por la linealidad, la proporcionalidad y el análisis de hechos concretos muy alejados de los fenómenos difusos que implican infinitas interrelaciones en distintos sentidos y entre distintas variables, deja de tener vigencia para comenzar a dar paso a un paradigma mucho más amplio, como es el denominado paradigma de la complejidad, en el cual se incluyen enfoques holísticos, sistémicos y recursivos.

Dentro de los autores asociados a esta nueva forma de pensamiento y análisis económico se encuentran: Morin, Prigogyne, Capra, Drucker, Fukuyama, entre otros. Desde este enfoque se destaca la necesidad de un verdadero reentrenamiento mental que garantice un cierto nivel de éxito en cualquier propuesta que pretenda fomentar el desarrollo en determinada localidad, dado el nivel de complejidad que implica aprehender una realidad cada vez más confusa (Boisier, 2001a, 5).

Esta subjetivización que ha tomado la idea de desarrollo ha conducido a una visión territorial o local del desarrollo destacando el papel de la región como el medio más ideal para garantizar el respeto a los distintos derechos del ser humano y la garantía de su plena realización como persona frente a la imperante realidad uniformizante que impone el proceso de globalización en el mundo, constituyendo una señal inequívoca de la nueva orientación que ha tomado el viejo modelo de desarrollo industrial de carácter centralista ahora fortalecido y camuflado con los avances de la revolución tecnológica, específicamente a través de las denominadas TIC (Tecnologías de la información y la comunicación).

1.2. La diversidad conceptual del desarrollo local

En función de la amplitud de variables a considerar en el análisis de la dinámica local, ha surgido entre diversos autores una verdadera polisemia en la definición del mismo, haciendo de ello una tarea bastante exigente, dada la naturaleza cambiante que impone en gran medida el factor tecnológico dentro del proceso de globalización.

Cada una de las definiciones formuladas destaca, en mayor o menor grado, la importancia de determinados factores constitutivos de la realidad local, surgiendo una serie de adjetivos para identificar cada categoría definida, dentro de las cuales las más usadas en los análisis teóricos y empíricos son las referidas al desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo endógeno, desarrollo descentralizado, desarrollo desde

abajo y desarrollo local entre otras, generándose de esta manera una sinonimia conceptual.

1.2.1. Desarrollo territorial

El desarrollo territorial hace referencia al proceso económico, social, político, cultural y tecnológico que se lleva a cabo en una determinada delimitación geográfica denominada territorio. En esta concepción teórica el territorio desempeña un importante papel como elemento contenedor del proceso más que de contenido del mismo.

En función de este enfoque la esencia del desarrollo viene determinada por el proceso territorial que se genere en los límites de ese preciso lugar que lo hace único y diferente a cualquier otro territorio, en función de sus recursos propios y de sus elementos culturales ancestrales.

Tal situación ha hecho que la idea de territorio haya tomado distintos significados y enfoques de análisis en procura de identificar la mejor forma de vincularlo al desarrollo. Destaca en este sentido García (2007, 93) la acuñación del término *territorialidad* vinculado inicialmente al campo de la etología y luego al campo de las ciencias humanas, para hacer referencia a los requerimientos de espacio que demandan los seres humanos por razones de identidad y fundamentalmente como ámbito de desarrollo y consolidación de la persona humana.

Señala al respecto Raffestin (1991) que el territorio es un ente abstracto que se genera progresivamente por las múltiples acciones de los individuos y colectivos sobre un espacio determinado, quedando allí reflejados los distintos éxitos, fracasos y vicisitudes experimentadas por los múltiples actores. Si bien es cierto que el territorio ha sido asociado a un trozo de superficie terrestre concreto, no todo trozo de superficie connota la idea de territorio para el desarrollo, ya que se requiere de un territorio como componente orgánico que sea capaz de impulsar un proceso de desarrollo en función de sus propias potencialidades, es decir, se está aludiendo al aspecto cualitativo y no físico del mismo.

Un territorio generador de desarrollo es aquel que organizadamente denota la existencia de cierto nivel de complejidad e interrelación entre los distintos agentes que lo habitan, el cual debe contar con verdaderos asentamientos humanos que se reconozcan a si mismos y que tengan en el territorio su principal referencia, dentro de un marco gubernamental que garantice claridad y transparencia en la definición de sus

principales competencias y atribuciones políticas y administrativas de manera jerarquizada, además de una eficiente infraestructura física que garantice un dinámico proceso productivo capaz de generar excedente económico reinvertible en el espacio geográfico definitivo del mismo.

Este enfoque ha propiciado una amplia discusión teórica sobre el papel que juega el territorio como ente motorizante del desarrollo económico, concretamente en el marco de la filosofía globalizadora con enfoques entusiastas y pesimistas al respecto.

Sin embargo, es bajo el enfoque de la sociedad del conocimiento, que esta idea ha tomado mayor impulso destacando el papel determinante del conocimiento como elemento dinamizador del desarrollo al facilitar la capacidad de ciertos territorios para aprehender, crear y adaptar nuevos conocimientos que progresivamente, y de manera acumulativa, se transforman en verdaderas innovaciones tecnológicas que se potencian a través del espíritu empresarial en el plano productivo, conformando la categoría de regiones ganadoras y perdedoras (Moncayo, 2002, 51).

Esta realidad determina precisamente la distribución de la producción mundial en áreas o regiones muy concretas, en las cuales prontamente se generan florecientes procesos de desarrollo en detrimento de otras con menores capacidades y recursos que las ubican en la periferia del sistema productivo, bajo la connotación de países en vías de desarrollo.

De esta manera el proceso globalizador conforma una distribución asimétrica del desarrollo en el mundo, generando progresivamente grandes desigualdades territoriales en y entre países, las cuales abarcan tanto a los países pobres como a los países ricos (Castells, 1996).

En síntesis, la idea de desarrollo territorial radica en la adecuada gestión de los diversos valores psicosociales asociados al territorio (territorialidad) que permitan potenciar las oportunidades de desarrollo, producto de las iniciativas allí generadas y considerando el óptimo manejo de los recursos naturales disponibles, en el marco de la sustentabilidad ambiental en el tiempo.

1.2.2. Desarrollo endógeno

Esta connotación constituye otro sinónimo (de los múltiples existentes en la literatura especializada) del desarrollo territorial y del desarrollo local, destacando en este caso el hecho de que las innovaciones tecnológicas no solo se generan en los

grandes centros industriales (modelo fordista de los años 40 y 50) y que su difusión no siempre se orienta desde el centro hacia la periferia, sino desde el propio entorno de la localidad.

Esta visión del desarrollo se fortaleció a partir de los aportes de Lucas (1988) y Romer (1994), quienes al destacar que la innovación tecnológica es un factor interno de la función de producción, y no una realidad ajena, como lo suponía Solow (1956) bajo el denominado factor residual en la tradicional concepción neoclásica del proceso productivo. De esta manera la innovación toma un carácter netamente local o endógeno al territorio o región de que se trate, surgiendo así la idea de desarrollo endógeno como un proceso evolutivo asociado a las propias innovaciones generadas al interior de una región en función del potencial cultural, material, social y político de que se disponga, lo cual garantiza una permanente acumulación de capital que posteriormente es reinvertido en la región (Vázquez, 2007, 186).

Sin embargo, en el marco del proceso globalizador, esta filosofía entra en serios conflictos teóricos que generan una amplia confusión en su esencia misma, ya que, de acuerdo a los preceptos globalizantes, la apertura económica es una condición fundamental para el desarrollo de la fase del capitalismo tecnocognitivo³ en el mundo, imponiendo plena libertad a la movilidad de los principales factores productivos, en especial al capital y la tecnología, que representan las principales palancas económico-financieras de cualquier proceso de desarrollo endógeno.

Bajo estas circunstancias el desarrollo endógeno sería cada vez más exógeno dado que los principales factores impulsores (factores de producción residentes en el territorio) toman sus decisiones desde el exterior (grandes centros de poder capitalista) imponiendo diversas condiciones al ámbito productivo interno, el cual debe de alguna manera adaptarse a las nuevas realidades y potenciar las oportunidades de desarrollo que surjan de la interrelación local-global.

Pero, por otro lado, el desarrollo endógeno sería cada vez más endógeno, ya que su génesis se encuentra en el potencial cultural autóctono, en sus recursos y en la capacidad para gerenciarlos en pro del bienestar colectivo, de manera sostenible y en función de la conservación del medio ambiente. Esta concepción teórica introduce un grado más de confusión a las ya numerosas definiciones de desarrollo local que se

³ Este término alude a la expansión del sistema capitalista en el mundo, sustentado en el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a través del proceso de globalización en opinión de Boisier (2005, 48)

reducen a una verdadera sinonimia del término sin mayores aportes en la construcción, ampliación y adaptación del mismo a la realidad (Boisier, 2001a, 12)

1.2.3. Desarrollo regional

Este enfoque del desarrollo, al igual que los anteriores, resalta la existencia de un proceso de cambio estructural en diferentes ámbitos (económico, político, social, cultural y medio ambiental) que conduzca al mejoramiento del nivel de vida de la población ubicada en la región en la cual se lleva a cabo dicha transformación a lo largo del tiempo.

La idea básica que identifica esta connotación del desarrollo es su alusión al concepto de región como el elemento contenedor del proceso de cambio, que exige una visión mucho más amplia que el simple enfoque geográfico o físico del espacio regional, aspecto similarmente presente en la definición de territorio en la concepción del desarrollo regional.

Es precisamente la definición teórica de región el elemento que ha dinamizado la visión regional del desarrollo, pues los enfoques y escuelas de pensamiento de distintas disciplinas en torno al concepto de región son muy amplios y variados en la literatura especializada, dentro de los cuales destaca el aporte inicial de la geografía. Si bien no es de interés en este apartado entrar en un análisis detallado de todos estos enfoques, si se precisa ofrecer una concepción generalizada de región y desarrollo regional de forma aproximada.

Cabe destacar en este sentido, que todos los enfoques teóricos, inicialmente trataron de manejar la homogeneidad como criterio determinante al momento de concebir la idea de región en el campo económico, fundamentalmente en aquellas teorías de corte neoclásico, visión que se ha modificado en los estudios más recientes en los cuales se incluye el cambio tecnológico como el factor fundamental del crecimiento económico (Agatón, 2008).

Es indudable que para emitir una definición de región deben concretarse primero los elementos o factores determinantes que se desean resaltar, es decir, la concepción teórica que se emita no es única, sino que siempre estará en función de la realidad que se pretenda enmarcar y explicar en determinado espacio geográfico o trozo de la superficie terrestre, ya que los procesos humanos no se desarrollan en el aire sino en un espacio físico y en un tiempo determinado (Yamasaky, 1997).

Esta es la razón que determina la inexistencia de un concepto acabado y universal en la literatura especializada, ya que cada autor define la región en función de sus propios intereses y de acuerdo a las exigencias científicas de las múltiples disciplinas que han requerido de su estudio y abordaje.

Sin embargo en el campo del desarrollo regional, la región puede definirse como una estructura compleja e interactiva y con fines específicos, en la cual el contenido define el continente: límites, dimensiones y demás aspectos geográficos (Ornelas, 1993). A través de esta definición este autor da cabida a todo el complejo proceso de relaciones sociales, culturales, políticas y tecnológicas que de manera interrelacionada configuran verdaderos cambios estructurales traducidos en mejores niveles de vida de la población.

En función de ello, el desarrollo territorial puede definirse como un continuo proceso de crecimiento y cambio estructural sustentado en el uso del potencial de desarrollo del territorio, con el ánimo de elevar el nivel de bienestar de la población de una localidad o región (Vásquez, 1988). Sostiene este autor que si la población local es capaz de orientar el mencionado proceso de transformación interno, se estaría en presencia de un proceso de desarrollo endógeno, lo cual no hace más que fortalecer la variada sinonimia surgida en torno a la concepción del desarrollo local que por su esencia es territorial, regional y endógeno.

Por su parte Boiser (1996) argumenta que se requiere de una eficiente política regional de descentralización para fomentar y expandir el proceso localizado de desarrollo en cada región, a fin de lograr un destacado cambio social autosostenido que tenga en última instancia el objeto de incentivar el permanente progreso de la región, de su comunidad como un todo y de cada uno de los individuos residentes en ella, considerando siempre el carácter antropocéntrico del desarrollo económico

El desarrollo regional expresa un concepto inherente a la transformación de las regiones y el bienestar de un país, en el cual se incluye una compleja dinámica que abarca “el incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y la organización territorial de la sociedad que habita en las mismas”. (Delgadillo et. al., 2001: 27)

1.2.4. Desarrollo descentralizado

Esta visión del desarrollo local destaca la importancia del arreglo institucional en cualquier proceso de desarrollo, destacando el proceso de descentralización como el elemento organizativo clave para fomentar e incentivar el desarrollo local en cualquier región o localidad.

Sin entrar en mayores detalles sobre la complejidad que engloba la definición de descentralización⁴, en esta oportunidad el objetivo se orienta a expresar la relación que existe entre descentralización y desarrollo local en forma aproximada.

Partiendo de la idea de que todo proceso de descentralización implica siempre una transferencia de poder hacia las regiones por parte del gobierno central, ya sea en el plano funcional, territorial o político, las iniciativas de desarrollo local se ven fortalecidas y estimuladas en la medida en que las regiones dispongan de mayor autonomía en la toma de decisiones en el área administrativa, operativa y política, ya que el desarrollo local implica entre otras cosas, un complejo proceso de negociación y cooperación entre diversos actores locales, regionales, nacionales e internacionales con el fin de mejorar el nivel de vida de la población.

La naturaleza propia de la dinámica local requiere de un cierto margen de maniobra, o libertad financiera y política, por parte de las regiones en su propio accionar, sin que ello implique una superposición de las funciones del poder central. Al contrario, se requiere de una eficiente y transparente definición de atribuciones entre los distintos niveles de gobierno al objeto de garantizar una plena armonía gubernamental, en la cual las regiones dispongan de cierta libertad de acción, siempre en coordinación con las políticas nacionales de desarrollo.

Ante esta realidad el Estado debería representar un fuerte aliado institucional de las regiones en estos esfuerzos y no una pesada rémora para su progreso, como ha sido el caso de América Latina, donde ha prevalecido desde sus orígenes una filosofía centralista del poder.

Esta nueva visión del desarrollo ha venido cobrando gran influencia, sobretodo en algunos países europeos en donde la iniciativa local ha superado ampliamente la propia estructura organizativa del Estado, colocándose ésta al servicio del florecimiento de certeras estrategias de desarrollo regional, lo cual ha implicado destacados cambios

⁴ Este aspecto será tratado en mayor profundidad en un capítulo posterior.

en la filosofía administrativa de gobierno y en el manejo compartido del poder a través de una nueva gobernanza, con criterios más amplios y flexibles orientados a la expansión del desarrollo económico en medio de un ambiente cada vez más competitivo y dinámico en el marco de la globalización (Vázquez, 2000b, 23).

1.2.5. Desarrollo desde abajo

Bajo esta nominación adjetiva del desarrollo local se incluye la necesidad de la ordenación territorial en función de la potenciación y promoción del desarrollo en cada región o localidad. La importancia que en las últimas tres décadas han tomado los procesos de acumulación de capital y las iniciativas locales de desarrollo, ha hecho que la orientación seguida por las políticas de desarrollo sea desde abajo hacia arriba, en contraposición a la vieja visión centro-periferia dominante desde los años cincuenta.

En el marco de este enfoque, las localidades son consideradas como el soporte sistémico que alberga potenciales procesos de crecimiento y desarrollo, sustentados en el manejo eficiente y adecuado de sus propios recursos, incentivando elevados niveles de producción y competitividad a nivel regional, nacional e internacional, los cuales deben estar superpuestos y acoplados a una óptima ordenación territorial que garantice su sustentabilidad económica, política, social, cultural y medioambiental.

De esta manera, el desarrollo desde abajo puede definirse como el proceso administrativo de carácter socioeconómico a través del cual se procuran las óptimas condiciones para que los espacios regionales y locales se conviertan en lugares impulsores del desarrollo económico, mediante una dinámica productiva que integre los múltiples aspectos del quehacer local, para lo cual es fundamental que los efectos de las inversiones extranjeras fortalezcan las potencialidades internas y conduzcan a un mejoramiento del nivel de vida de la población, bajo un marco institucional proactivo, eficiente y con visión futurista de progreso (Fantone, 2004, 92).

1.3. Desarrollo local

1.3.1. Caracterización de la realidad local

Para acercarse a una definición lo más amplia posible del desarrollo local o territorial y sin pretender lograr una concepción precisa y acabada, primeramente se debe analizar lo local y sus principales variantes y características determinantes.

De acuerdo a Arocena (2002, 19), cuando se habla de un proceso local, necesariamente debe aludirse al proceso global en el cual está inmerso, ya que uno implica al otro, es decir, existe una interrelación o dependencia entre ambas realidades, el uno no existe sin el otro, pese a que se trata de dos mundos completamente diferentes.

Cuando se habla de una realidad local no se hace referencia al tamaño del territorio o región sino a una serie de condicionantes que la definen, evitando con ello caer en confusiones teóricas con posiciones netamente localistas, con las que frecuentemente se asocia el desarrollo local.

Tratándose de realidades tan amplias y disímiles, la distinción de lo local frente a lo global implica comprender que cuando se hace referencia al mundo global no se está incluyendo en esta idea una sumatoria de realidades locales particulares, sino una dimensión específica del ámbito social, tan compleja y amplia como aquella.

Inicialmente debe considerarse la idea de *sociedad local* como el elemento indispensable para el diseño e implementación de un proceso de desarrollo. La visión localista generalmente confunde la idea al considerar que cualquier división político-territorial de una Nación puede implicar un proceso de desarrollo, cuando ello está supeditado solo a aquellas localidades que cuentan con una sociedad local.

En este sentido se requieren dos elementos fundamentales para su identificación, cuales son el aspecto socioeconómico y el aspecto cultural. En el plano socioeconómico es indispensable la presencia y consolidación de un sistema de relaciones productivas entre los integrantes de la colectividad local, que sea capaz de generar un cierto nivel de excedente y dentro del cual prevalezca un claro marco normativo que regule la distribución del mismo, así como la participación de sus integrantes en su generación.

Igualmente, en el aspecto cultural, es vital que exista un colectivo plenamente identificado con la localidad de que se trate, cuya expresión se traduzca en una serie de valores culturales y ancestrales que lo identifique y diferencie frente a otros colectivos

locales o internacionales, motivando la construcción y defensa de su soberanía cultural como localidad.

En otras palabras, para hablar de *sociedad local* se requiere de un espíritu emprendedor arraigado en los valores culturales e históricos propios de una región o localidad, con capacidad cierta de expansión de la producción en procura de mejorar el nivel de vida de sus integrantes y dentro de un marco jurídico que proteja y fortalezca sus principales valores culturales que la identifican a nivel local y global.

Indudablemente que el elemento clave dentro de una sociedad local que se precie de ser motorizante del desarrollo es *la capacidad de iniciativa y creatividad* por parte de sus integrantes, es decir, de los actores locales. Sin embargo, algunos autores observan con escepticismo la capacidad que puedan ofrecer las regiones para fomentar su propio desarrollo, específicamente en lo atinente a la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, ya que ello implica costos económicos muy elevados que éstas difícilmente están en capacidad de sufragar (Silva, 2005, 95).

En este sentido cabe destacar que la organización político-territorial de carácter centralista, tan propia en América Latina y otros países caribeños, ha constituido uno de los determinantes principales de la carencia de iniciativa propia de las regiones, las cuales se han convertido en una especie de unidades operativas del nivel central de gobierno tanto en el aspecto financiero como en la ejecución de planes previamente diseñados a nivel central, sin ninguna capacidad e iniciativa propia para diseñar su propio desarrollo.

Una actitud local de esta naturaleza, donde prevalecen las insuficiencias y limitaciones del viejo enfoque asistencialista de desarrollo, no puede sino representar una rémora a cualquier esfuerzo de desarrollo local, ya que precisamente se requiere de una capacidad emprendedora propia que diseñe, planifique y ejecute planes concretos en función de la realidad local, procurando siempre el uso más eficiente de los recursos y la sostenibilidad ambiental en el tiempo (Alburquerque, 2004, 159).

Sin embargo, la crisis a nivel mundial que ha experimentado el modelo de Estado benefactor, ha impulsado el cambio de rumbo hacia el neoliberalismo económico a partir de la década de los años noventa, fomentando la reducción del tamaño del Estado, la privatización de empresas estatales, la apertura económica al mercado internacional y la liberalización financiera, dentro del marco globalizador de la economía, abriendo una posibilidad real a la iniciativa privada, que traducida al plano local, ha implicado un fortalecimiento de esta nueva filosofía de desarrollo.

Esta nueva óptica económica expresa una posición descentralizadora del Estado en contraposición a la que había prevalecido hasta entonces, en donde la planificación central constituía la base del desarrollo económico y la iniciativa privada era considerada como un mecanismo expoliador de los intereses sociales, llegándose en algunos casos a satanizar este término en el lenguaje político.

Fue precisamente esta visión centralista del desarrollo, la que determinó su propio fracaso en un gran número de países en el mundo, ya que prevalecieron “permanentes desfases entre los planes y la porfiada realidad local o regional. La planificación exige un conocimiento profundo de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales” (Arocena, 2002: 23).

La nueva visión local del desarrollo impuso la necesidad de un cambio de paradigma en la planificación económica, considerando ahora que las iniciativas deben partir de la base social, es decir de la sociedad local y no del poder central, en la cual se deben valorar en mayor medida elementos como: el conocimiento de la realidad por parte de los líderes o actores locales más cercanos a las necesidades y requerimientos sociales, cuyas propuestas deben ser escuchadas y analizadas por el planificador, evitando caer en la réplica o adaptación de enfoques propios de otras latitudes (Galilea, 1987, 64).

En este sentido acota Boisier (1993, 7) que si bien el enfoque de planificación tradicional ha entrado en crisis por la nueva dinámica globalizante que han tomado las regiones, ésta se torna cada vez más compleja en la cual hay que considerar su pertinencia en función de los cambios políticos y económicos que a diario se suceden en un mundo globalizado, imponiendo la necesidad de sustituir su concepción heterodoxa por el término gestión, que englobe diversos aspectos cualitativos de la nueva dinámica local.

Es por ello que la planificación debe hacerse pertinente sobretudo a la participación de los actores locales, fortaleciendo y expandiendo el tejido social, al colocar el desarrollo de la personalidad humana como el eje central de las decisiones y el mantenimiento y conservación del medio ambiente dentro de una política de sostenibilidad a largo plazo, lo cual debe traducirse en una mayor participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes definidos en el área de las políticas públicas como la mejor manera de acercar el poder al ciudadano de a pie, característica básica de cualquier proceso de descentralización político-administrativa.

Este enfoque de planificación destaca la inclusión social en las principales decisiones políticas, constituyéndose en un verdadero instrumento para el fortalecimiento democrático como sistema de gobierno. Tal planteamiento indudablemente hace pensar en la necesidad de disponer de un marco jurídico e institucional que estimule y fortalezca los esfuerzos locales en materia de planificación y desarrollo local, ya que en ausencia de éste, poco puede esperarse de cualquier intento serio y decidido al respecto.

Sostiene Galilea (1987, 69) que en América Latina la participación social en sus distintas vertientes se ha venido posicionando con gran éxito desde los años noventa, cuando casi todo el continente entró en un proceso de descentralización política y administrativa producto de la erradicación de los regímenes dictatoriales de la región.

La participación social ha tomado diversos enfoques en la región, yendo desde aquellos centrados en el ámbito político que fortalecen la participación ciudadana como la herramienta básica del sistema democrático de gobierno, garante de los derechos de las minorías; el enfoque social orientado a reivindicar la inclusión de amplios sectores marginados de las decisiones políticas y sociales en el pasado, hasta la vertiente económica que destaca la participación social como fundamento de la eficiencia técnica en la realización de diagnósticos y previa jerarquización de necesidades al momento de diseñar y ejecutar grandes proyectos de inversión en las regiones.

Es indudable que es el ámbito local, y no el nacional, el que mejor garantiza las condiciones para una verdadera participación ciudadana, ya que son los actores locales quienes verdaderamente conocen sus necesidades y requerimientos, base fundamental para un excelente diagnóstico de la realidad por parte de las autoridades que realmente quieran estimular el desarrollo local.

Por otra parte, para el florecimiento de tan anhelado objetivo, se requiere de un ambiente de libertad y confianza entre los diversos actores locales, que debe ser complementado por una amplia y eficiente participación social, surgida a partir de las diversas iniciativas individuales y colectivas que, posteriormente, mediante distintos procesos de negociación, se convierten en certeras estrategias enmarcadas en un plan general de desarrollo regional, requiriéndose su coordinación con el poder central para su efectiva ejecución, así como un marco institucional que respalde y fortalezca el conjunto de esfuerzos e iniciativas propias de las localidades.

Otro elemento importante a destacar en la realidad local es el referido a *la identidad cultural* de cada región con sus tradiciones y valores ancestrales que históricamente determinan una manera muy particular de pensar y ver el mundo, condicionando de esta manera la naturaleza y el alcance del proceso productivo, así como la orientación y expansión del mismo en cada localidad.

La dimensión identitaria de cualquier colectivo social en determinada localidad constituye una variable esencial para la conformación de un proceso de desarrollo, a tal punto que la literatura considera casi imposible la generación del mismo sin su presencia y arraigo en la colectividad.

Esta dimensión se construye históricamente de las vivencias permanentes de las unidades individuales y colectivas sobre determinado territorio en actividades específicas, traduciéndose en un sistema de normas y valores culturales que determinan el quehacer regional. De esta manera, los nombres de personas e instituciones del pasado siguen estando presentes en la actualidad a través de las obras y aportes que han dejado a la localidad, lo cual determina una especie de impulso al proceso de desarrollo, ya que el pasado se integra al presente para perfilar el futuro.

En este sentido *el aspecto cultural* se comporta como un agente “de cambio, creatividad y libertad que abre posibilidades de innovación. Para los grupos y las sociedades, la cultura es energía, inspiración y empoderamiento, al mismo tiempo que conocimiento y reconocimiento de la diversidad” (Pérez de Cuellar, 1996: 11).

No obstante, el proceso de empoderamiento cultural no siempre es lineal y continuo, ya que implica diversas rupturas en el trajinar cotidiano, especialmente en los procesos de inmigración entre regiones o, cuando por cualquier circunstancia, un individuo o un colectivo debe alejarse de su *territorio* de origen, lo cual, de acuerdo a estudios empíricos, constituye el elemento dinamizador por excelencia del eje cultural en el desarrollo local, pues los individuos al verse obligados a habitar lejos de su tierra y experimentar nuevas realidades, muchas veces contra su voluntad, regresan para valorarla con mayor intensidad, despertando en su interior el verdadero deseo de cambio y con ello el surgimiento de iniciativas que le permitan fomentar el desarrollo de su localidad al objeto de hacer sostenible su permanencia en ésta.

Esta realidad describe la importancia del *territorio* en el desarrollo local y el grado de pertenencia a éste que se genera en los complejos procesos identitarios, traducido en un elevado arraigo a sus valores y costumbres, lo cual identifica la

territorialidad inherente al ser humano en su proceso de crecimiento y desarrollo (Zoido et al., 2000).

Este ha sido el caso de algunas experiencias de desarrollo local en Europa, en las que los habitantes de distintas regiones se han negado a abandonar sus territorios, dando origen a verdaderos procesos de desarrollo en los que se han logrado potenciar las capacidades locales para fomentar la producción y el empleo (Arocena, 2002, 25).

La importancia del aspecto cultural en la dinámica del desarrollo, permite a las sociedades identificar sus propias debilidades y pensar en el diseño de nuevas maneras de actuar a futuro, el cual siempre es visto como el desafío de diseñar nuevos modelos de desarrollo que les permitan su plena realización como sociedades y como seres humanos (Terry, 2011, 9).

Todos estos procesos de aprendizaje, originados en las vivencias cotidianas de los miembros de una localidad que constituye en forma progresiva una acumulación cultural permanente, lleva a la idea de calificarlos como verdaderos *actores sociales o agentes de desarrollo*, ya que cualquier individuo, colectividad o institución *per se* no puede calificarse como tal.

Un actor local es aquel agente interesado en fomentar el desarrollo de iniciativas, de su interrelación o negociación con otros colectivos e instituciones locales, que finalmente se traduzcan en verdaderas estrategias que potencien el desarrollo de su localidad, procurando siempre el uso más eficiente de los recursos disponibles (tangibles e intangibles) así como su sostenibilidad ambiental en el tiempo, a efectos de mejorar y acrecentar el nivel de vida de la población en todos los órdenes: político, social, humano, cultural y ambiental.

Cualquier otro interés distinto a éste por parte de los actores locales, dejaría de ser importante al desarrollo y éstos no podrían catalogarse como tales, ya que en muchos casos solo se busca el interés personal en contra de los verdaderos intereses de la colectividad.

En este sentido acota Barreiro (1988: 145) “los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local, los cuales pueden agruparse en tres categorías específicas: actores ligados a la toma de decisiones (ubicados en el área político-institucional), actores ligados a las técnicas particulares (expertos, profesionales) y aquellos ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas)”.

En síntesis, la esencia del desarrollo local radica en la calidad y alcance de los procesos de concertación, negociación e interacción que se establezcan entre los agentes de desarrollo y por ende, su generación, capacitación y fortalecimiento debería ser el principal objetivo de cualquier autoridad que pretenda diseñar y poner en marcha un plan de desarrollo de cierta pertinencia y éxito en el tiempo.

1.4. Conceptualización del desarrollo local

En términos muy generales y tratando de incluir el mayor número de variables que determinan su compleja dinámica, el desarrollo local puede definirse como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que se genera en determinada región en base a la eficiente utilización de sus propios recursos, con el ánimo de mejorar el nivel de vida de la población en el plano económico, social, cultural, político, tecnológico y medioambiental. Este complejo proceso implica una amplia participación social en la construcción de su propio sendero de desarrollo, expresado en una difusa interrelación entre actores e instituciones locales a fin de potenciar sus propias capacidades socioeconómicas en el mercado interno, con el fin de estimular la generación y acumulación de capital que posteriormente sea reinvertido en la región para fomentar su expansión económica, buscando siempre la mejor manera de integrarse al mercado internacional con los menores costos sociales y económicos posibles.

Esta visión es complementada a través de la definición suministrada por Casanova (2004: 20), quien argumenta que el desarrollo local es:

“El proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para llevar adelante dicho proceso, es fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores”.

Sin embargo, en aras de que la complejidad interrelacional que identifica este fenómeno se ha venido potenciando en el marco del proceso globalizador de la economía mundial, en el cual el papel que desempeña el conocimiento y la capacidad tecnológica de las regiones se ha tornado en un factor indispensable para su consolidación y sostenibilidad, se analiza a continuación una visión sistémica mucho más amplia y realista de la estructuración y potenciación del desarrollo local.

1.5. La visión sistémica del desarrollo local

En el marco humanizante que ha venido tomando la idea de desarrollo económico, son cada vez más las opiniones especializadas que ubican este fenómeno en el campo de la intangibilidad, de la subjetividad, de la valoración axiológica, de la multidisciplinariedad, es decir, en el área de la complejidad.

La mayoría de enfoques aluden al hecho de que el desarrollo implica un complejo proceso social y cultural, más allá de la simplista visión económica que apunta más hacia el crecimiento (Furtado, 1985), requiriéndose para su análisis de una metodología distinta al enfoque positivista y cartesiano que privilegia el *síndrome de la suma*, es decir, de la agregación de acciones simples y proyectos con el ánimo de conformar un todo fácilmente pronosticable en el tiempo, por un nuevo enfoque que privilegie la multiplicación, es decir, la interrelación entre variables complejas, cuyo efecto daría origen a un todo más complejo aún, en el cual, la suma de sus partes no necesariamente sería igual al total, bajo el enfoque de un marco constructivista, que descarte la linealidad y la progresividad, privilegiando el aspecto holístico, probabilístico, así como la subjetividad y la intuición, lo cual implica una aproximación al paradigma de la complejidad desarrollado por el filósofo francés Edgar Morin (Boisier, 2003, 3).

Opina al respecto Nieto de Alba (1998: 97), que “... hemos llegado a considerar que los fenómenos lineales, predecibles y simples prevalecen en la naturaleza porque estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio, pues son los más fáciles de entender”, lo cual sugiere que debe superarse la visión lineal del desarrollo, ya que éste no implica una simple suma de acciones, sin considerar la verdadera sinergia que se establece entre éstas.

En otras palabras, para abordar la complejidad del marco del desarrollo económico, necesariamente se requiere de un nuevo paradigma que vaya más allá del simple enfoque económico, que como bien es sabido, solo ha conducido a la medición y fortalecimiento del crecimiento, una visión netamente cuantitativa del desempeño de las principales variables económicas en el tiempo que históricamente ha demostrado estar muy alejada del verdadero desarrollo, pues actualmente existen realidades sociales que muestran formidables índices de crecimiento en medio de deplorables niveles de desarrollo. Esta situación ha sido producto del enfoque científico dominante, que a través de sus múltiples preceptos de linealidad simplista, impide aprehender la complejidad de la realidad social y cultural de cualquier país, región o comarca.

Todo ello hace suponer que los distintos instrumentos y técnicas usadas hasta el momento para su fortalecimiento han sido totalmente inadecuados, ya que se desconocen a ciencia cierta las principales variables determinantes de un verdadero proceso de desarrollo centrado en el aspecto humano y cultural del individuo. Esta compleja relación, en su propia esencia, ha determinado que aún hoy en día no se vislumbra claramente la naturaleza de la relación entre los conceptos de crecimiento y desarrollo económico, la cual podría implicar dependencia o complementariedad en el plano sinérgico o sistémico, que no ha sido estudiada ni profundizada hasta ahora, encontrándose posiblemente allí la clave del verdadero desarrollo económico.

Bajo este enfoque Boisier (2003, 8-20) se atreve a sugerir una interesante visión sistémica del desarrollo local apoyándose en conceptos de la dinámica neurofisiológica del cerebro humano, que si bien constituye solo una teoría sin práctica empírica todavía, representa una amplia visión de este fenómeno que, en mi particular opinión, podría contribuir grandemente a su comprensión, aplicación y potenciación en la práctica, de lo cual tanta carencia ostenta el mundo de hoy altamente globalizado.

Es precisamente el proceso globalizador, con su innegable complejidad e incertidumbre, el elemento clave de análisis ya que su presencia complejiza aún más el entorno de los distintos territorios y localidades, requiriéndose en consecuencia una complejización y comprensión de la realidad interna de estas unidades, si de verdad se quiere lograr su inserción en el mundo global y aprovechar sus ventajas y oportunidades para incentivar y fortalecer el desarrollo económico.

Una visión desarrollista alejada del proceso globalizador difícilmente podría alcanzar el éxito, ya que ésta es una realidad mundial determinante e imponente del desarrollo, de la cual es imposible desvincularse, muy por el contrario, los esfuerzos

deben orientarse hacia el aprovechamiento de sus virtudes como palanca motorizante en el plano económico.

Este autor parte de la premisa de que el desarrollo por naturaleza surge en el ámbito local, como una emergencia sistémica que involucra una gran multiplicidad de interrelaciones entre variables cualitativas, fundamentadas básicamente en el plano cultural y cognitivo de los agentes locales, ya sean individuales o colectivos, lo cual conduce a una especie de irreductibilidad local del desarrollo.

Afirman en este sentido (Boisier, 2003, 8 y Battram, 2001, 129), que una visión sistémica del desarrollo (teoría de sistemas), alude necesariamente al carácter emergente de un sistema territorial que se identifica por su dinamismo, complejidad, adaptatividad y un elevado grado de sinergización, lo cual implica el uso de la simulación computacional como herramienta básica de análisis económico y social.

Las denominadas propiedades emergentes del sistema local quedan expresadas por las variadas interrelaciones que se establecen en el campo social y cultural entre los distintos miembros del colectivo regional, las cuales se manifiestan a través de distintas expresiones como: roles específicos, nuevo vocabulario, nuevas experiencias compartidas, nuevas visiones de distintas situaciones, nuevas normas y procedimientos, lo cual indudablemente se traduce en nuevas acumulaciones culturales.

Igualmente, puede pensarse en las propiedades emergentes como las características funcionales únicas y exclusivas de un objeto, que fluyen de la dinámica interactiva interna de sus partes y que lo determinan como un todo, así como en sus relaciones con el entorno. Esta concepción emergente, trasladada al campo territorial, permitiría hacer notar que una región o territorio no es simplemente la suma de provincias o sectores económicos, sociales, culturales, políticos y tecnológicos, sino el producto de las múltiples y complejas relaciones internas y externas que se establecen entre estos y su entorno.

De las infinitas interacciones que se generen entre los elementos de un sistema consigo mismo, y con los elementos de otros sistemas, surge lo que en teoría de sistemas se denomina *complejidad emergente*, lo cual no es otra cosa que la generación de fenómenos nuevos en forma recursiva, conformando la denominada variedad o grado de complejidad de un sistema.

Un procedimiento creativo de nuevas realidades y visones del mundo (emergencias) se suele asociar al complejo proceso electro-químico generado en el cerebro humano, a partir del cual surge lo que se conoce como *la mente*, mediante las

infinitas interacciones entre las neuronas del sistema nervioso, entre un individuo y su realidad circundante, entre un individuo y otro, o entre un individuo y grupos de individuos, esto es, entre éste y la sociedad, así como en su interrelación con la cultura, generando un proceso creativo de nuevas realidades que emergen de la complejidad, dificultando grandemente el análisis y la predicción de resultados mediante el enfoque científico del positivismo, que sustenta sus postulados en la linealidad de los fenómenos (Gell-Mann, 1995).

En el campo del desarrollo territorial este planteamiento implicaría que partiendo de un sistema eminentemente complejo, como es una sociedad regional, ésta debe estar organizada y dotada de mecanismos regulatorios que permitan un grado posible de predicción de su conducta, lo cual puede lograrse reduciendo la complejidad del entorno y complejizando el aspecto interno del sistema, al objeto de evitar el caos y completo descontrol del mismo.

En el plano social, es a través del surgimiento de normas, leyes, comportamientos y distintas pautas culturales, como se logra aminorar la complejidad sistémica, haciéndola manejable por los líderes políticos y sociales. Esta es una característica propia de los sistemas muy complejos: su capacidad de autorregulación por sí mismos, la cual se hace dinámica en el tiempo (inexistencia de leyes y normas fijas) en función de las interrelaciones con otros sistemas y el consecuente surgimiento de nuevas realidades, traducidas en nuevos códigos culturales.

Señala Boisier (2003, 10) en este sentido que estos planteamientos que lucen tan abstractos y alejados de la realidad, cobran gran importancia cuando se analizan los efectos que el proceso globalizador genera a través de la apertura económica en los países o regiones.

Efectivamente, esta apertura a la economía mundial implica una peligrosa complicación de su entorno, la cual es infinitamente mayor que su propia realidad interna, obligándolos indefectiblemente a aumentar su complejidad interna o a reducir la complejidad del entorno, o a realizar ambas acciones simultáneamente, a fin de evitar su desaparición por absorción, convirtiéndose de esta manera el aumento de la complejidad interna, en la pieza clave de cualquier iniciativa de desarrollo regional, más allá de alguna consideración económica o material que coadyuve al fortalecimiento del mismo.

El concepto de *sinapsis neuronal*, propio de la neurofisiología, es una herramienta muy utilizada en la explicación de la emergencia sistémica del desarrollo por el comentado autor. La idea de sinapsis se asocia a enlace o unión entre dos

elementos, y en el campo de la medicina queda expresada por las infinitas interacciones que se generan entre las neuronas del cerebro, en cuyo proceso de naturaleza electroquímica se produce transmisión de información entre neuronas que constituyen los distintos impulsos nerviosos ante los cuales reacciona el cuerpo humano. De esta manera, la inteligencia se considera como una propiedad emergente de este complejo sistema neuronal.

Pues bien, llevado al plano del desarrollo esta suerte de sinapsis vendría a representar la conectividad o interactividad que necesariamente debe generarse entre los múltiples factores y procesos de menor escala dentro de una cultura, a nivel de las relaciones de amistad y hermandad, en el campo institucional, político, en el ámbito de la justicia, del conocimiento popularizado, entre otros aspectos, sin las cuales es imposible pensar en desarrollo local o territorial.

Aunado a ello, para que fluya o surja el desarrollo, se requiere de la creación de verdaderas redes que sirvan para convertir las nuevas realidades emergidas (canales de transmisión) en un verdadero proceso sinérgico, el cual debe estar permanentemente alimentado por una energía exterior que garantice su impulso y proyección en el tiempo.

Esta energía viene expresada a través del *conocimiento* requerido para ello, expresado bajo la terminología de *sinergia cognitiva*, la cual alude a la capacidad de la sociedad para implementar distintas acciones orientadas hacia un mismo fin interpretativo de la realidad, impulsando avances significativos en su comprensión y análisis (Boisier, 2001b).

Es decir, se requiere de un marco cognitivo que estimule el uso del conocimiento actual (contemporáneo) por parte de los entes que participan en la sinapsis al objeto de fortalecer la gestión territorial hacia objetivos y metas concretas, dentro de un plan pertinente de desarrollo, lo cual conduce a la imposición del enfoque de *sociedad del conocimiento* como clave esencial del mismo, ya que, dependiendo de la capacidad de adaptación y aprendizaje de las regiones (regiones ganadoras), se puede engranar un verdadero proceso de desarrollo local en el marco globalizador de la economía mundial (Boisier, 2002, 68).

Hay que destacar que este objetivo no es nada fácil de lograr en sociedades carentes de conocimientos actualizados sobre la realidad circundante, o en aquellos casos donde prevalezcan filosofías poco creativas o emprendedoras en el campo socioeconómico.

Un mecanismo apropiado para el logro de este objetivo lo constituyen las *conversaciones sociales profesionalmente estructuradas*, de tal forma que ello conduzca a un marco constructivista de la realidad desconocida por el colectivo, a partir del cual, y mediante el uso del lenguaje, surgirán espontáneamente nuevos conceptos, proyectos y actores locales, de tal manera que la transmisión de estos nuevos conceptos y nuevas maneras de pensar y actuar progresivamente irán conformando un nuevo bagaje cultural que se perfeccionará y ampliará a lo largo del tiempo.

Esta dinámica conduce a que progresivamente se vayan identificando las tareas y acciones necesarias para hacer fluir y potenciar el desarrollo, dentro de las cuales destacan: la introducción del concepto de complejidad en el territorio, ampliando al máximo la variedad de funciones, actividades y organizaciones; y la instauración y fomento del principio de autonomía en las instituciones y autoridades que toman las principales decisiones en el campo político y social, lo cual implica inevitablemente la presencia de un marco regulatorio netamente descentralizado que fortalezca y estimule la toma de decisiones de manera rápida y eficiente. Igualmente se requiere incentivar el espíritu innovador y emprendedor a nivel individual y colectivo, fomentando la división del trabajo y la especialización productiva, traducida en una ampliación de la conectividad e interconexión, al objeto de ampliar la gama de operaciones productivas en todos los ámbitos (financiero, comercial, industrial y tecnológico, entre otros).

Aunado a ello se requiere fortalecer la sinapsis o transmisión de información entre los distintos actores locales (individuales y colectivos), fomentando para ello la conformación de redes de transmisión, como puede ser el uso de medios de comunicación masiva que permitan el posicionamiento más rápido de las nuevas realidades en la mente de los individuos.

Asimismo, es necesaria e imprescindible la incorporación de energía externa como elemento complementario en la gestación de un proceso de desarrollo, la cual viene determinada por el conocimiento contemporáneo (novedoso) sobre la nueva realidad circundante y la potenciación del conocimiento endógeno (tácito), los cuales, en una suerte de imbricación social, constituyen la base de la nueva cultura desarrollista que se pretende construir progresivamente.

De esta manera se generaría un sistema adaptado a las nuevas realidades, y sobre todo, capaz de autorregularse a sí mismo y con posibilidades ciertas de interconectarse e insertarse en una realidad más compleja como es la globalización económica, realidad por demás cambiante y dinámica en el tiempo, cuyo principal

determinante es el grado de complejidad que impone en todos los ámbitos: productivo, negociador y tecnológico, entre otros.

Anota en este sentido Battran (2001: 33) que “el desarrollo no puede ser sino el resultado de la adaptación interactiva con el entorno, producto de subsistemas independientes del sistema adaptativo, que buscan mejorar su situación en una dialéctica permanente entre impulsos centrífugos y centrípetos”, para lo cual, es fundamental identificar en un sistema territorial los diversos subsistemas locales impulsores del desarrollo, tarea esencial cuando se pretende hablar de sinapsis, complejidad y sinergia cognitiva.

Ahora bien, el marco normativo e institucional juega un papel preponderante en la potenciación del desarrollo a partir de un proceso sinérgico sustentado en el paradigma de la complejidad, ya que la nueva gestión territorial cada vez se torna más compleja y exigente, dada la naturaleza sistémica en que se encuentra inmersa y que pocas veces es percibida bajo la concepción positivista de la ciencia.

Es requisito indispensable la presencia de un sistema de gobierno democrático garante de los valores fundamentales del ser humano, y de naturaleza descentralizada, que garantice un adecuado nivel de autonomía funcional, operativa y económica (fiscal) a los gobiernos y entes regionales, facilitando la toma de decisiones de manera rápida, oportuna y efectiva, a fin de aprovechar al máximo cualquier oportunidad de desarrollo que surja del entramado sociocultural de la región, a nivel interno o en conexión con el entorno globalizado, requiriéndose de un determinado grado de flexibilidad financiera que ofrezca cierto margen de maniobra y negociación en los casos requeridos.

Dentro del conjunto de subsistemas locales más relevantes para el desarrollo destaca Boisier (2003, 14) los siguientes:

El sistema de valores universales establecidos tales como: libertad, democracia, justicia, paz, equidad, igualdad, ética, alteridad política y la heterogeneidad, entre otros, los cuales no son más que extensiones de los principales derechos humanos establecidos a partir de la revolución francesa. Este conjunto de valores constituye la raíz, la esencia o el origen, de cualquier proceso de desarrollo, por lo cual se hace vital su garantía, defensa, y puesta en marcha por el sistema político-institucional vigente en cualquier región o localidad, ya que “el objetivo del desarrollo no puede ser otro más que el desarrollo auténtico de los mismos hombres” (Lebret, 1969: 23).

Los actores locales como entes individuales o colectivos, ya que son éstos quienes generan las iniciativas desarrollistas, convirtiéndose en los verdaderos hacedores de desarrollo, bajo la figura de agentes de desarrollo. Se requiere en este sentido todo el apoyo institucional y financiero de las instancias gubernamentales al objeto de fortalecer sus ideas e iniciativas, a través de proyectos que bien podrían convertirse en el mediano plazo en verdaderos ejes del desarrollo local.

Las organizaciones (públicas y privadas), destacando sus propiedades y conductas en la construcción del tejido cultural y productivo. En este sentido resulta imperativo evaluar su capacidad de innovación en distintos ámbitos (organizativo, productivo, distributivo, comercial y tecnológico) si se hace referencia al sector privado, pero igualmente se debe evaluar esta capacidad en las organizaciones públicas en función de su visión y misión en la sociedad.

Todo ello con el ánimo de incentivar y fortalecer potenciales oportunidades de desarrollo, así como de introducir correcciones o ajustes en los que la realidad lo amerite ya que, en el fondo, se está haciendo referencia a la capacidad adaptativa de las organizaciones a las nuevas realidades emergentes de una gran complejidad sistémica que da origen al desarrollo económico.

Igualmente, hay que destacar la capacidad de asociatividad de las organizaciones, es decir, la capacidad de generar sinapsis con otras organizaciones internas o externas al territorio, a través de las cuales se pueda incentivar la innovación tecnológica y mejorar la competitividad productiva, y por ende la eficiencia en el mercado interno y en los mercados internacionales. Por otra parte, la conformación de nuevas agrupaciones (asociaciones) empresariales pueden dar origen a los denominados *clusters* de producción, agrupando empresas muy similares y especializadas en áreas o sectores específicos de la producción local y mundial, tanto en el sector privado como en el sector público, o incluso entre territorios, conformando nuevas regiones más amplias y mejor equipadas para la producción, pudiendo adoptar estos mecanismos asociativos una naturaleza física o virtual.

La gobernanza territorial, expresada a través del conjunto de procedimientos, normas, reglamentos y leyes utilizadas por los gobiernos subnacionales para llevar a cabo el ejercicio del poder, constituye otro subsistema a considerar para motivar el surgimiento del desarrollo local.

En este aspecto es clave analizar el papel que debe desempeñar el nivel de gobierno local en el sentido de ir más allá de la prestación eficiente de los diversos

servicios públicos a sus electores, adentrándose cada vez más en la complejidad sistémica que implica incentivar y fortalecer el desarrollo económico en el territorio.

Una de las principales tareas a desempeñar en la era del conocimiento y la información radica en captar, clasificar y depurar el gran cúmulo informativo dispersamente dispuesto por el proceso de globalización, lo cual generalmente confunde a sus potenciales usuarios (emprendedores, empresarios, consumidores y diversos beneficiarios, incluyendo los potenciales hacedores de cultura y desarrollo) generando una especie de incertidumbre en la toma de decisiones que muchas veces inhiben el nacimiento de cualquier proyecto potencialmente productivo en diversas áreas del quehacer social y con orientaciones desarrollistas.

Es función principal del gobierno local el facilitar el acceso a la información y al conocimiento más actualizado que estimule el diseño y ejecución de las múltiples iniciativas de desarrollo que pudieran generarse en el territorio. Por otra parte, en base a esta amplia información y en función de diagnósticos profundos sobre la realidad social y económica, debe procurarse un buen posicionamiento del territorio en su entorno internacional, haciendo uso de sofisticadas técnicas de marketing que estimulen la inversión privada en diversas áreas, destacando el mantenimiento y fortalecimiento de las mejores condiciones económicas y financieras.

Todo ello hace suponer la realización de grandes esfuerzos sistémicos por parte del gobierno local para lograr interrelacionar el mayor número de sectores productivos, culturales y tecnológicos que garanticen la generación de nuevas realidades emergentes de la sinergia cognitiva sustentada en el uso de la información y el conocimiento.

Es recomendable en este sentido que se disponga de una unidad técnica especializada que se encargue de estas labores creadoras de desarrollo, separada de aquellas netamente administrativas. Por su puesto, que lo ideal sería mantener una amplia planificación en el mediano y largo plazo, dándole un carácter permanente a esta unidad, lo cual implicaría indudablemente un cambio de mentalidad en el aspecto organizativo y político del nivel de gobierno regional que coloque el fomento del desarrollo económico por encima de intereses políticos y electoreros a corto plazo (Medina, 2001).

Pero, yendo un poco más lejos, esta iniciativa local podría servir para motivar al poder nacional a definir y mantener una política de fomento al desarrollo en el tiempo, enmarcada en los planes de la nación a largo plazo, que ofrezca una visión de país y no una mera visión de partido político.

La acumulación de capital económico es otra variable fundamental para estimular el surgimiento del desarrollo, ya que, si bien el desarrollo es un fenómeno netamente cualitativo y axiológico, sin una base económica y financiera importante difícilmente las iniciativas e ideas novedosas pueden concretarse en verdaderos avances de progreso y bienestar social. En este sentido son clave las alianzas estratégicas (sinergia) que pueda motivar el gobierno entre el sector privado interno y externo, así como con el poder central, para garantizar una buena disponibilidad de recursos para esta trascendental actividad, lo cual implica paralelamente establecer una eficiente contraloría y seguimiento a los recursos destinados a este sector, con el objeto de lograr una elevada productividad y eficiencia en el uso de los mismos.

Más aún, la necesidad de estas alianzas estratégicas se hace más perentoria cuando se conoce muy bien que el proceso globalizador impone una extraordinaria movilidad de los factores productivos, específicamente del capital financiero y la tecnología, haciendo que los territorios y localidades pierdan cierta endogeneidad en la toma de decisiones, debido a que el dinamismo de los principales factores impulsores del crecimiento económico determina que estas decisiones sean tomadas en los grandes centros mundiales de poder.

Pero, por otra parte, cuando se observa que la generación de desarrollo parte del factor cultural ancestral propio de la localidad, éste se hace cada vez más endógeno al menos en su esencia, lo cual implica una difícil y compleja tarea para el gobierno local, que debe interconectar y buscar la generación de nuevas realidades en el campo del desarrollo, bajo una visión más dinámica y compleja de la gestión pública.

Es innegable que la gobernanza local cada vez se torna más exigente si se quiere incentivar el desarrollo económico, pues las aristas que ésta toma son cada vez más amplias, complejas y numerosas en el marco de una realidad cambiante y globalizada que exige una mentalidad profundamente proactiva por parte de los gerentes y negociadores locales, ya que se trata de descubrir y aprovechar al máximo cualquier oportunidad que surja en el marco de este complejo sistema de relaciones cognitivas.

Finalmente se ubica el subsistema de los llamados *capitales intangibles*, como factor clave en el proceso de surgimiento y potenciación del desarrollo, dentro de los cuales destacan el capital humano y el capital sinérgico, ya que si se acepta que el desarrollo es de naturaleza cualitativa y axiológica, sus causas deben estar determinadas por las acciones psicosociales del individuo y no por la inversión en recursos materiales como tradicionalmente se ha supuesto (Peyrefitte, 1997).

Es de destacar que el surgimiento y potenciación del desarrollo queda determinado por la naturaleza, calidad y alcance con que se construya y fortalezca en el tiempo el entramado sinérgico de interrelaciones entre estos múltiples y variados capitales intangibles. Para ello es fundamental, como se anotó en párrafos anteriores, el papel decidido y permanente del gobierno local junto a los agentes de desarrollo del sector privado, interno y externo al territorio.

Si bien este enfoque sistémico del desarrollo local encuentra aún muchos escollos en la cruda realidad de una gran mayoría de países en el mundo, específicamente en el mundo subdesarrollado, a mi modo de entender constituye la visión más amplia y flexible que pueda adaptarse a la cambiante realidad cognitiva y tecnológica que impone el proceso de globalización mundial de la economía.

En opinión del propio autor de esta visión del desarrollo, las tradicionales estructuras de gobierno territorial (haciendo referencia a América Latina), no son las más adecuadas ni las más pertinentes para gestionar las oportunidades y amenazas que pueda imponer la globalización al desarrollo del territorio, en procura de su potenciación económica.

Por ello, en virtud de múltiples razones, entre las cuales destaca la incapacidad para aprehender y transformar la complejidad sistémica de la nueva realidad interna y externa a la localidad en claros emporios de desarrollo, pesa fuertemente la casi nula capacidad innovadora y emprendedora asociada a fenómenos culturales que históricamente son validados por la tradición de gobiernos autoritarios y centralizados desde la época colonial, los cuales han sido una rémora en la capacidad inventiva y en la carencia de autonomía política y administrativa para tomar decisiones de trascendencia en el plano económico y financiero de las regiones.

2. Principales teorías y modelos del desarrollo local

A lo largo de esta sección se pretende realizar un sucinto recorrido por las principales teorías que tratan de explicar las razones más relevantes que motivan la distribución del desarrollo económico en determinadas regiones, conformando grandes conglomerados empresariales que han dado origen a destacadas diferencias interregionales en y entre países a nivel mundial.

Dentro de las principales teorías y modelos explicativos de esta realidad se pueden destacar las siguientes:

2.1. Teorías de localización geográfica de la producción

El conjunto de teorías que se abordan a continuación tienen en común el hecho de considerar solo los factores internos del territorio como los elementos determinantes del crecimiento económico local.

2.1.1. Teoría de la Base Económica Regional

Esta es una de las teorías iniciales que tratan de explicar la localización del desarrollo en aquellas áreas que disponen de la existencia de ciertos sectores básicos orientados a la exportación, cuyo efecto sobre los demás sectores de la economía motorizan el desarrollo económico.

Es el efecto exportador de bienes y servicios hacia regiones cercanas el factor que dinamiza el crecimiento económico de la región, dentro de la cual se debe dar una especie de interacción entre los sectores básicos y no básicos de desarrollo, cuyos efectos son expresados en la capacidad exportadora.

Los principales autores de este planteamiento son Andrews (1953), Tiebouts (1956) y Sirkin (1959), quienes identifican los sectores básicos con los elementos internos de la región y los sectores no básicos, con los externos a ésta. Dentro del sector básico se sitúan: la disponibilidad de recursos naturales, la ubicación estratégica de la región respecto al mercado internacional y la capacidad de producción.

Por otra parte, en el denominado sector no básico se incluyen: la ventaja competitiva de la región en el mercado internacional, lo cual conlleva a la presencia de economías de escala de aglomeración, la consolidación de la interconexión interempresarial y la capacidad para desarrollar nuevos productos, lo cual genera efectos externos que potencian el desarrollo económico de aquellas regiones que demandan sus productos en el exterior (Tello, 2006, 37).

Dentro de este enfoque analítico existen algunos factores importantes que determinan la expansión del crecimiento y el desarrollo de la región, tales como:

- *Los costos de transporte.* El efecto esencial de este factor radica en el hecho de que las empresas o industrias eligen su ubicación en función del nivel de costos que implique la distancia geográfica de los insumos requeridos, el centro de producción y el mercado internacional. Si bien al principio el nivel de precios y el volumen de producción eran considerados fijos por las empresas, desarrollos

teóricos posteriores abordaron esta problemática en función de la realidad de distintas regiones, dando origen a nuevos planteamientos en torno a esta realidad (Beckman y Thies, 1999).

- *Otros costos de producción.* En virtud de los vertiginosos avances surgidos en el campo del transporte y las telecomunicaciones en las últimas décadas, los costos de transporte han disminuido considerablemente en la producción, dejando de constituir una variable decisiva en la ubicación geográfica de la producción. Ahora estas decisiones se orientan en función de los costos laborales y la política impositiva regional, además de un ambiente empresarial consolidado, incentivo y apoyo institucional a la dinámica productiva, nivel de infraestructura comunicacional, nivel de educación y cualificación de recursos humanos, entre otros (Blair y Premus, 1993 y Blakely y Bradshaw, 2002).
- *El papel del lugar central de la producción.* Este enfoque plantea la idea de que el centro de producción buscará siempre ubicarse en aquellas regiones o ciudades de suficiente tamaño, que les ofrezcan la seguridad de un mercado interno consolidado para los productos generados, además de una infraestructura básica en la producción de insumos requeridos en sus operaciones, dentro de los cuales destaca el servicio de marketing especializado. Si bien los primeros trabajos desarrollados en torno a este planteamiento fueron fuertemente criticados por la falta de consistencia empírica en la relación cantidad demandada, distancia y costos de transporte (Krugman, 1995), ello sirvió de base para desarrollar análisis más profundos de la dinámica de costos en determinadas regiones a través de nuevos planteamientos teóricos (Stahl, 1987 e Ishikawa y Toda, 2000).
- *La generación de economías externas y de aglomeración.* Esta idea, destacada inicialmente por Marshall (1890), Hoover (1948) e Isard (1975), resalta la importancia de las economías de escala surgidas entre las diversas empresas establecidas en determinado territorio (denominadas economías de aglomeración), las cuales son de carácter interno y externo, cuyos efectos se traducen en fuerzas impulsoras del crecimiento y desarrollo económico, ya que fortalecen el mercado laboral interno, haciéndolo más amplio y especializado en distintas áreas, además de propiciar una mayor demanda de insumos a nivel internacional y cambios tecnológicos en el proceso productivo, motivado todo

ello por la interrelación empresarial generada en la confluencia de distintas empresas en las diversas aglomeraciones regionales.

- *La causalidad circular y acumulativa del crecimiento.* Bajo este enfoque se engloban las ideas de Myrdal (1957), Arthur (1990) y Krugman (1991a), en torno al desarrollo desigual entre regiones, motivado al hecho de que según estos autores, los sistemas sociales no tienden hacia el equilibrio por efecto de fuerzas externas como lo suponía el planteamiento neoclásico, sino que contrariamente cada vez se alejan más de esta ideal situación. Es precisamente la generación de economías de escala y externalidades tecnológicas dentro de una aglomeración empresarial e industrial, el factor primordial de atracción de nuevas inversiones de capital hacia las regiones, impulsando de esta manera un crecimiento económico circular y acumulativo, ya que en la medida en que las condiciones productivas internas mejoren, mayor será el flujo de inversión y desarrollo hacia éstas, dinámica en la cual desempeñan un importante papel los eslabonamientos (hacia atrás y hacia delante) esbozados por (Hirshman, 1958) de los distintos sectores productivos en pro de un mayor nivel de producción (Moncayo, 2000, 5).

2.1.2. La renta de Von Thünen y los aportes de la Escuela Alemana

Bajo la misma filosofía del efecto expansivo interno sobre el desarrollo económico, la denominada Escuela Alemana a través de los planteamientos de Von Thünen (1826), refuerza viejos enfoques sobre esta dinámica haciendo uso de las ideas de Ricardo en relación a la renta de la tierra y los costos de transporte a que se enfrenta el empresario.

Destaca en este sentido la conveniencia de ubicar las plantas de producción en aquellas regiones con elevada productividad de la tierra y con la mayor cercanía a los mercados para aminorar los pesados costos de transporte y maximizar el nivel de ganancias. Contrariamente, aquellas regiones periféricas y muy rezagadas del mercado, representan elevados costos de producción por sus dificultades de acceso y lucen muy poco atractivas a la inversión internacional, pero sin lograr explicar el meollo de las teorías de localización, cual es el motivo por el que la producción se ubica en determinadas regiones y no en otras.

En desarrollos posteriores al planteamiento inicial de Von Thünen, se han elaborado teorías con mayor precisión estadística y matemática tratando de determinar el citado factor esencial, a través de la construcción del multiplicador de base de exportación (Friedman, 1966) y la cuantificación del potencial de mercado (Harris, 1954), poniendo de relieve la importancia de la demanda y el nivel de ingreso regional en los procesos de localización.

Finalmente, Isard (1956) en un intento por integrar las ideas de Von Thünen en el campo microeconómico, al considerar costos e ingresos en el proceso de localización empresarial, incentivó la creación de la ciencia regional con su insigne obra "*Location and space-economy*" (1956), cuerpo multidisciplinario que se ha convertido en la clave de los procesos de planificación regional (Blacutt, 2013, 61).

2.1.3. Teoría de los polos de desarrollo

Esta teoría inicialmente formulada por Perroux (1955) y luego adaptada al plano geográfico por Boudeville (1961 y 1968), e inspirada en la teoría del desarrollo polarizado, plantea que la acumulación de capital propicia el desarrollo solo en determinadas regiones, estimulando el subdesarrollo en aquellas que no corren con la misma suerte de ser receptoras de inversión internacional.

Esta teoría, orientada desde el lado de la demanda, estimula la ubicación geográfica en determinada región (generalmente atrasada) de una empresa o industria líder en el campo tecnológico, de manera aleatoria o motivada por alguna decisión política en la región. Si bien su naturaleza productiva está orientada al mercado internacional, su accionar interno genera una serie de beneficios en la región a través del fortalecimiento de una serie de actividades complementarias que requiere para su normal desenvolvimiento.

Dentro de estos efectos expansivos se distinguen los siguientes: la consolidación y diversificación del mercado laboral por la elevada demanda de nuevos trabajadores, diversificación del tejido productivo a través de los variados efectos de tipo input-output altamente dinamizados, producto de la demanda de insumos especializados que atraerán nuevas empresas suplidoras de éstos en el mercado interno, expansión del nivel de inversión en la región que se traduce en mayores niveles de crecimiento económico, mejoramiento del nivel de infraestructura comunicacional y

transmisión de nuevos conocimientos e innovaciones tecnológicas que fortalecen el nivel de capital social interno.

El aspecto esencial que identifica esta teoría es el hecho de que la incorporación de nuevas tecnologías por parte del capital internacional en una región, origina la conformación de actividades productivas modernas que ahora confluyen con las viejas estructuras empresariales, incentivando el desarrollo económico regional, pero desmotivando el de otras regiones, lo cual se traduce en severas desigualdades productivas y espaciales (Lausen, 1969).

Bajo este enfoque, el desarrollo siempre será jerarquizado y polarizado, ya que las inversiones de capital hechas por la casa matriz incorporan y fomentan diversas innovaciones tecnológicas que son transmitidas a sus empresas relacionadas a través de las múltiples redes establecidas, ya sea vertical u horizontalmente, incentivando con ello la ubicación de nuevas empresas en las cercanías de sus instalaciones con el ánimo de aprovechar las economías de escala y de aglomeración, así como la incorporación e imitación de nuevas soluciones tecnológicas, determinando así la conformación de un polo de desarrollo que explica la concentración productiva en determinada región (Higgins y Savoie, 1995).

Es importante destacar que esta teoría ha sido fuertemente criticada por no ofrecer un mecanismo adecuado para explicar claramente los efectos expansivos sobre el mercado interno a través de las interrelaciones input-output, dado que su producción está orientada al mercado internacional, lo cual en la práctica se ha traducido en minúsculos aportes al desarrollo regional, no pasando de ser una aglomeración de empresas interconectadas que velan por sus particulares intereses con muy pocos efectos expansivos en la región (Peña, 2006, 49).

No obstante y pese a sus flaquezas teóricas, este enfoque ha servido de sustento teórico en el diseño de una nueva disciplina para analizar los procesos de localización productiva bajo el nombre de *Nueva Geografía Económica* a través de los trabajos desarrollados por Krugman (1995) sobre los efectos expansivos de las economías de escala a nivel regional (Blakely y Bradshaw, 2002).

2.1.4. Especialización flexible y potenciación de los distritos industriales

En sintonía con el planteamiento esencial de las anteriores teorías y modelos analizados, el enfoque de los *distritos industriales* o de la denominada *acumulación*

flexible, como también se le conoce, enfatiza nuevamente en el potencial de la dinámica interna de los territorios como mecanismo determinante del desarrollo económico.

Los inicios de esta nueva teoría se gestan a través de una serie de investigaciones especializadas sobre el tema desarrolladas en Estados Unidos y en Europa a finales de la década de los ochenta. En el caso europeo destacan los aportes de diversos autores italianos enmarcados en el enfoque de lo que se denominó *La Tercera Italia*, bajo el cual se analizaban las razones que motivaron el formidable crecimiento y desarrollo experimentado en determinadas regiones y ciudades en medio del generalizado decaimiento del proceso de industrialización fordista, concretamente en la zona que anteriormente conformó el motor industrial (Milán, Turín y Génova).

Estos autores argumentaban que el éxito de las nuevas regiones estaba determinado por la conformación de distintos distritos industriales, en base a la repotenciación de la producción manufacturera dejada de lado por el antiguo modelo de producción en serie, apoyándose en la idea de distrito industrial trabajada por Marshall en 1909 en sus estudios sobre las regiones de Lancashire y Sheffield en Inglaterra, a los cuales prontamente se le sumaron nuevas iniciativas de otros investigadores norteamericanos motivados por los avances económicos experimentados en el estado de California, Boston y Carolina del Norte, dentro de los que destacan: Scott (1988) y Storper y Walker (1989) y Benko y Lipietz (1994, 30).

De acuerdo a Becattini (1989), un distrito industrial expresa una entidad socioterritorial en la que confluye un conglomerado de empresas con una comunidad históricamente establecida, cuya interrelación tiende a conformar un solo cuerpo productivo, destacando esta gran diferencia con las ciudades industriales en las cuales no se genera este entramado social.

Por otra parte Bagnasco (1977), fortalece este planteamiento al afirmar que la característica distintiva de un distrito industrial se manifiesta a través de la reciprocidad y la confianza que gobiernan las relaciones de competencia y cooperación entre las múltiples pequeñas y medianas empresas (PyMES), especializadas en las distintas áreas de la producción de una actividad industrial dominante y el conglomerado social que les sirve de receptáculo, dentro de las cuales juega un preponderante papel los factores históricos, culturales, sociales y económicos de la región o localidad.

En la búsqueda de una concepción teórica que interpretara el formidable avance económico de algunas ciudades europeas y norteamericanas, Michael Piore y Charles Sabel escribieron en 1984 su magistral obra: *La segunda ruptura industrial*, que

serviría de base para el desarrollo y la aplicación generalizada de la filosofía de *la especialización flexible* en el campo empresarial.

Según estos autores, era el agotamiento del modelo de producción en serie la principal causa que justificaba el atraso industrial del mundo en aquella época. Por ello formularon diversas estrategias de reconversión industrial basadas en el resurgimiento de la producción flexible y especializada, apoyadas en las tecnologías artesanales del pasado y orientadas a satisfacer una demanda muy específica de bienes y servicios en el mercado mundial.

De esta manera se estaba propiciando un importante cambio desde la producción masiva y estandarizada, orientada a un mercado homogéneo, hacia una producción diversificada y especializada en pequeños volúmenes, lo cual implicaba un cambio radical en la base tecnológica utilizada en el proceso productivo, el tamaño de las empresas y sus interrelaciones, así como drásticos cambios en la organización del mercado de trabajo y la cualificación de la mano de obra requerida.

Las grandes empresas monopólicas integradas verticalmente al estilo fordista, fueron dando paso a nuevas empresas más pequeñas y funcionales (PyMES), interrelacionadas entre si y con elevadas economías de escala externas en un marco de cooperación productiva, imponiendo como estrategia fundamental de competencia en el mercado la innovación tecnológica en el diseño de productos diferenciados, dejando muy atrás la vieja estrategia del nivel de precios de productos homogéneos y estandarizados del sistema de producción en serie (Helmsing, 1999).

Esta nueva filosofía organizativa de la producción industrial muy pronto se propagó a nivel mundial como un mecanismo de gran eficiencia para afrontar el severo estancamiento que estaba mostrando el sistema capitalista en aquellos años, repercutiendo ampliamente en los nuevos enfoques para analizar el desarrollo territorial, en el cual se empezó a considerar de elevada importancia la capacidad innovadora y el fortalecimiento de formas de producción intensivas en conocimiento y destrezas tecnológicas como factores claves del desarrollo local, los cuales deben integrarse de forma compacta con la dinámica y el esfuerzo propio de cada región.

Producto de este auge teórico y empírico, la literatura especializada sobre la materia se fue expandiendo progresivamente a nivel de Europa y Norteamérica a través de numerosos aportes presentados por diversos autores en Francia (Lipietz, Aydalot, Benko, Boyer, Veltz y Leborgne), Italia (Becattini, Garofoli y Bagnasco), España (Cuadrado Roura y Vázquez-Barquero) y en Estados Unidos (Scott, Fisher, Saxenian y

Markusen), que se tradujeron en novedosas propuestas para la imposición definitiva de la nueva filosofía empresarial e industrial de *la acumulación flexible y postfordismo* en el mundo, con efectos demostrativos en casos concretos de regiones que ganan no solo en los distritos industriales italianos y en California, sino en muchos otros lugares como el estado de Baden-Würthemberg en Alemania, la región occidental de Flandes en Bélgica, Grenoble en Francia y Escocia en el Reino Unido, entre otras (Moncayo, 2000, 9).

Si bien la trascendencia de este planteamiento teórico logró formidables resultados a nivel empresarial, muy pronto surgieron posiciones críticas a sus argumentos y las grandes corporaciones oligopólicas a nivel mundial no modificaron tan fácilmente su estructura organizativa jerarquizada hacia organizaciones más flexibles y de menor tamaño como proponía la nueva filosofía industrial.

En este sentido surgieron una serie de cuestionamientos en torno a que no todas las regiones triunfan bajo este nuevo enfoque, sino que contrariamente son muchas las que pierden en este juego organizativo, lo cual permitió a sus detractores aminorar su importancia y considerar el nuevo enfoque postfordista solo como un aporte más a la solución del estancamiento del sistema industrial dentro de los muchos que se pudiesen idear (Martinelli y Schoenberger, 1994).

Al respecto Helmsing (1999) destaca dos enfoques del análisis postfordista de la organización productiva, en los cuales se han dejado de lado aspectos elementales que pudieran explicar su éxito o fracaso en determinadas regiones, como es el caso del enfoque macroeconómico sobre la industrialización y el desarrollo regional y el enfoque mesoeconómico sobre la organización industrial.

En el caso del enfoque macroeconómico se le ha dado demasiada importancia a la aglomeración industrial, olvidando el decisivo papel de las instituciones y el capital social como fuerzas motoras del nivel de producción territorial y su expansión hacia el mercado internacional. Por otra parte, en el caso del enfoque mesoeconómico, los análisis han abundado en la organización industrial y sus múltiples interrelaciones dentro de la aglomeración productiva, limitando una visión más amplia como sistemas regionales de producción.

Esta microvisión del desarrollo industrial se ha orientado concretamente al análisis de tres aspectos fundamentales: el papel de la sociedad y las instituciones en el éxito del distrito, la eficiencia empresarial generada por la interrelación y la conformación de redes (economías de aglomeración) y, más recientemente, todo lo

relativo a la importancia microeconómica de la conformación de un *entorno innovador (milieu innovateur)*, obviando un aspecto esencial, cual es su integración en los planes de desarrollo económico regional, esfuerzo que necesariamente requiere de una visión más amplia e integrativa de la nueva organización industrial en la sociedad.

2.1.5. La nueva geografía económica y las economías de escala

La poca capacidad de respuesta que en la década de los años noventa mostraba el postfordismo para explicar las severas críticas formuladas en el ámbito académico, concretamente lo atinente a los factores determinantes de la localización productiva en determinadas regiones y no en otras en el campo de la economía espacial, abonó el terreno para el surgimiento de una teoría en este campo al incorporar los principios microeconómicos para explicar el surgimiento de rendimientos crecientes de escala en las economías territoriales (Lipietz, 2000).

Esta oportunidad fue aprovechada por Krugman (1991a) para desarrollar un cuerpo teórico a través de cuidadosos modelos matemáticos que trataron de explicar la realidad de la producción territorial, haciendo un interesante uso de la geografía como principal insumo de sus planteamientos. Este enfoque, se tradujo posteriormente en el soporte teórico de la nueva disciplina científica de *la geografía económica*, incorporando novedosas visiones teóricas de los rendimientos crecientes y de los mercados de competencia imperfecta que no habían sido tratados por la teoría neoclásica de la producción, que constituyó un importante avance en el campo de la teoría económica.

De acuerdo a este autor, ya se habían venido dando avances importantes en esta materia como es el caso de la nueva organización industrial que contaba con un conjunto de modelos de competencia imperfecta, así mismo, en el campo del comercio internacional destacaban novedosos modelos que consideraban la presencia de rendimientos crecientes y, finalmente, la teoría del crecimiento económico que progresivamente venía incluyendo el concepto de rendimientos crecientes asociados con el cambio tecnológico.

El objetivo básico de su planteamiento era ofrecer respuestas satisfactorias en relación a la concentración productiva en áreas concretas de un territorio, así como a la determinación de la naturaleza de los factores que orientan esta dinámica y las condiciones requeridas para mantener el equilibrio en el proceso productivo.

En función de ello argumenta que los rendimientos crecientes, las economías de escala y la competencia imperfecta, son factores decisivos para explicar la dinámica del comercio y la especialización productiva en base a la incorporación de innovaciones tecnológicas, visión muy lejana del enfoque neoclásico sobre los rendimientos constantes, la competencia perfecta y las ventajas comparativas entre regiones para explicar los procesos de crecimiento económico.

Igualmente, destaca que los rendimientos crecientes vienen determinados por las economías de escala generadas, en función del tamaño del mercado y las nuevas tecnologías que surgen en el propio proceso de aglomeración productiva, a través de la confluencia de las fuerzas centrípetas y centrífugas propias del mencionado proceso (Krugman et al., 1999, 91).

En este sentido, las fuerzas centrípetas quedan asociadas con el tamaño del mercado, los encadenamientos productivos y las economías externas, en tanto que las fuerzas centrífugas o fugas, quedan expresadas por los factores de producción fijos, las rentas de la tierra, las deseconomías de escala y los precios del suelo que van aumentando en función de la concentración poblacional.

Todas estas fuerzas interactúan en el territorio para determinar la localización productiva, dentro de las cuales destacan ampliamente los encadenamientos hacia atrás y hacia delante definidos por Hirshman (1958), categoría en la cual incluye Krugman los costos de transporte en su modelación matemática de manera simplificada, que expresan una relación inversa con el potencial de localización de la producción, dando paso al surgimiento de la *teoría general de la concentración espacial* que vendría a complementar los aportes de Isard (1956) sobre la *Ciencia Regional*, al ahondar con más detalle en la complejidad estructural del proceso de crecimiento económico regional, aportando nuevas ideas al análisis de la especialización productiva, la naturaleza de las disparidades inter regionales, la jerarquización de ciudades y la dinámica del comercio internacional.

A pesar de estos importantes aportes teóricos, la teoría formulada por Krugman es ampliamente criticada por la excesiva simplificación de la realidad en su denso análisis matemático de la especialización productiva, obviando los aportes generados hasta ahora en el campo del capital humano y el conocimiento, que junto a otros importantes factores de naturaleza histórica, cultural, institucional y social explican la localización de la producción en determinadas áreas y no en otras de un determinado

territorio, fenómeno que no pudo ser resuelto mediante el formalismo matemático impuesto por el mencionado autor (Martin, 1999, 66-67).

2.2. Modelos de desarrollo local “desde arriba”

Bajo este enfoque se agrupan un conjunto de teorías que consideran la influencia tanto de factores externos como internos sobre el fortalecimiento de la base económica regional (Bingham y Mier, 1993).

2.2.1. Teoría de los ciclos de productos

La esencia fundamental de esta teoría radica en el uso de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo por parte de empresarios innovadores, en regiones que dispongan de la suficiente capacidad cultural e infraestructura que motiven un ambiente innovador.

El planteamiento inicial corresponde a Vernon (1966) quien plantea que a través de las fases o ciclos de desarrollo de un determinado producto, las regiones pueden alcanzar un mayor nivel de crecimiento y desarrollo, especialmente aquellas que se encuentran en la periferia del sistema productivo industrial, ya que es allí donde se requiere la puesta en marcha de las fases iniciales de desarrollo de nuevos productos.

Las tres etapas básicas del ciclo de producto: nacimiento, maduración y estandarización o consolidación en el mercado, constituyen, según este autor, la principal fuerza que motoriza el crecimiento económico, ya que cada una de éstas implica complejos procesos productivos y de comercialización que suponen una gran interrelación de sectores económicos (múltiples encadenamientos hacia atrás y hacia delante) en pro de un mayor nivel de producción, que a la larga dinamiza y hace más denso el mercado interno (Malizia y Feser, 1999).

2.2.2. Teoría de la base económica e interdependencia de sectores

Esta teoría hace énfasis en el tratamiento de la base económica de una región como elemento decisivo de su progreso económico, visión que ha venido evolucionando progresivamente en función de la disponibilidad de instrumentos matemáticos y estadísticos para su análisis.

Inicialmente se consideraba que los sectores básicos y no básicos eran independientes en el proceso económico regional, posteriormente fue considerada su interconexión haciendo uso de la técnica de insumo-producto y la disponibilidad de información estadística en distintas regiones, lo cual amplió este análisis hacia la interrelación entre regiones, bajo el enfoque de *modelos de impacto multi-regional*, expresando así la influencia de factores externos en la dinámica regional interna como elementos dinamizadores de su desarrollo, en el marco de un proceso productivo mayormente orientado al mercado internacional (Loveridge, 2004).

2.2.3. Teoría neoclásica del desarrollo regional

Este planteamiento es netamente teórico y sirvió de base para desarrollos más avanzados con el paso del tiempo, sobretodo por la confrontación de sus débiles supuestos con la experiencia empírica.

Básicamente supone que en una región existe pleno empleo y equilibrio de mercado, si en ésta existe competencia perfecta y un solo bien homogéneo sin costos de transporte que afrontar y con perfecta movilidad de los factores de producción, así como una función de producción única en toda la región, independientemente de las distintas características geográficas y dotación de recursos de sus distintas áreas.

En virtud de ello se asume la existencia de rendimientos constantes de escala y que cada factor de producción presenta rendimientos marginales decrecientes, dependiendo su rentabilidad de la cantidad en que éstos (básicamente capital y trabajo) se combinen en el proceso productivo, ignorando por completo la existencia de innovaciones tecnológicas que estimulen rendimientos crecientes de escala en el mediano y largo plazo.

El factor más importante de esta teoría es el nivel de productividad generado por el factor trabajo, que está en función de la cantidad de capital que se le asigne en la función de producción, dando origen a grandes diferencias salariales entre distintas zonas de una misma región, ya que la asignación del capital no es homogénea. Sin embargo, dado que se supone plena movilidad de la mano de obra en toda la región, ésta podría fácilmente desplazarse desde las zonas menos avanzadas hacia las más desarrolladas, generando una igualación de la productividad marginal que conduciría a un nivel de salarios único.

De acuerdo a este planteamiento, las diferencias de desarrollo en áreas de una misma región que se van configurando en la dinámica propia del proceso productivo, son atribuidas a las diferencias de oferta de recursos de cada región y a la capacidad (o incapacidad) de apertura de los distintos niveles de gobierno a la inversión foránea, así como al grado de participación ciudadana en el proceso de producción y las distintas distorsiones de mercado que pudieran enfrentar los empresarios, afirmando que, en ausencia de éstas, habría perfecta movilidad de los factores productivos, lo que conduciría a una gran convergencia interregional del desarrollo (Coronado, 1997, 37).

Este conjunto de ideas fue fuertemente criticado por la poca veracidad empírica de sus supuestos, lo cual condujo a que en los años ochenta Romer y Lucas perfeccionaran este planteamiento ajustándolo a la realidad, al incluir las innovaciones tecnológicas y el capital humano como determinantes fundamentales de las economías de escala y rendimientos crecientes en el proceso productivo. Esta modificación del planteamiento, condujo posteriormente a las teorías de la convergencia regional y el desarrollo local (Cuadrado-Roura y Parellada, 2002).

2.2.4. Modelos de movimiento de empresas en los sectores básicos y no básicos y diversificación de sectores

Este enfoque representa una ampliación de la teoría de la base económica, al suponer que existe una gran interrelación entre las empresas y los distintos sectores básicos y no básicos de la producción regional.

Destacan sus creadores (Mayo y Flynn, 1989), que dentro de esta compleja interrelación multisectorial entre las empresas se perciben relaciones estadísticas bien consistentes, ya que una mayor afluencia de empresas externas hacia los sectores básicos motorizan y estimulan los sectores no básicos. Una expansión de este sector puede incentivar el crecimiento y desarrollo de nuevas empresas en los sectores básicos, conformando así una dinámica que progresivamente tiende a la diversificación de los distintos sectores económicos, en el marco de una compleja interrelación multifactorial que garantice el crecimiento sostenible de la región en base a la influencia externa de nuevas empresas (Dissart, 2003).

2.3. Modelos de desarrollo local “desde abajo”

Dentro de esta categoría encontramos una serie de *modelos dinámicos de crecimiento regional* como también se les denomina, en los que destaca la premisa de que el desarrollo económico regional está determinado por la estructura organizativa y la dinámica interna propia de cada localidad, considerando la región como unidad de análisis y de naturaleza homogénea, lo cual hace que los distintos modelos explicativos sean de aplicabilidad general a nivel de localidad, región, ciudad o país (Tello, 2006, 43).

2.3.1. Modelos de crecimiento económico regional

Los principales autores que abordaron estos modelos fueron Markusen (1987), Stohr y Taylor (1981) y Richardson (1973), quienes argumentan que al igual que sus anteriores enfoques bajo el pensamiento neoclásico, esta nueva visión del crecimiento regional se sustenta en la idea de que la dotación inicial de factores de producción, las innovaciones tecnológicas localizadas en determinadas áreas y la movilidad de los factores productivos entre regiones, constituyen la dinámica esencial del crecimiento económico, el cual puede ser potenciado a través de políticas públicas que focalicen el crecimiento en determinadas áreas o sectores a fin de aprovechar sus recursos clave y sus efectos multiplicadores sobre toda la economía del territorio (Andersson y Kuenne, 1987).

2.3.2. Teorías de organización y distorsión de mercado

Bajo esta categoría se agrupan una serie de teorías que destacan el peso de la falta de información y la distorsión de mercado que se genera en el ámbito interno de muchas regiones de distintos países y que determinan la causa fundamental de su atraso económico.

Dentro de los principales autores que abordaron este planteamiento destacan Bartik (1990), Weiler (2000) y (Scorsone y Weiler, 2004), quienes analizan en sentido crítico la problemática local destacando el reiterado fracaso de las decisiones de inversión, producto de la carencia de información estadística suficientemente detallada

y actualizada sobre el quehacer regional, impidiendo la realización de diagnósticos clave que garanticen el éxito empresarial y por ende el crecimiento económico.

Es de fundamental importancia el papel de las políticas públicas para aminorar las distorsiones de mercado que afectan a los inversores en el momento de poner en marcha sus planes productivos, contribuyendo con ello al éxito empresarial y al mejoramiento de indicadores básicos en distintas áreas tales como: nivel de empleo y subempleo, economías de aglomeración, externalidades tecnológicas, imperfecciones en los mercados financieros y capital humano, entre otros.

Este planteamiento estructural exige a los gobiernos locales una mayor eficiencia en la asignación y distribución transparente de recursos, mayores esfuerzos en la generación de información estadística fehaciente y, finalmente, la evaluación de los efectos expansivos (o recesivos) de sus políticas públicas sobre otras localidades aledañas de la región (Bartik, 1990).

2.3.3. Teorías basadas en el comportamiento de los agentes

Bajo esta denominación se engloban una serie de teorías estudiadas en forma separada por distintos autores, con el objetivo de determinar la incidencia que tiene el comportamiento integrativo de los múltiples agentes de desarrollo que operan en cualquier región.

Dentro de los múltiples actores o agentes de desarrollo que se incluyen en el análisis teórico se ubican: la capacidad empresarial, la influencia de los grupos económicos de interés, el peso del capital social, la importancia del rol de la mujer y la flexibilidad institucional, dentro de la cual destaca el papel del Estado como ente motorizante del desarrollo, cuyo análisis independiente da origen a una teoría específica.

2.3.3.1. Capacidad empresarial

La importancia que teóricamente se le atribuye a la capacidad de las empresas e industrias para fomentar el desarrollo local es fundamental y ha sido uno de los factores determinantes más estudiado desde los trabajos de Schumpeter (1934 y 1962) hasta los más recientes en la últimas décadas, dentro de los cuales destacan Bates (1993), Mackenzie (1992) y (Audretsch y Keilbach, 2004).

La influencia de la capacidad empresarial en el estímulo del desarrollo de cualquier región se manifiesta a través de múltiples y variados mecanismos, ya que es el agente inversor y promotor de los cambios requeridos a nivel institucional y político para propiciar modificaciones estructurales en el logro de sus objetivos de producción, de cuyos efectos se beneficia ampliamente la población local.

Dentro de los principales mecanismos impulsores del desarrollo se encuentran: innovación y difusión tecnológica, nuevas inversiones y nuevos productos en el mercado, incremento del stock de capital de la región y fomento del ahorro, generación de mayores niveles de empleo (cualificado y no cualificado) lo cual hace más denso el mercado laboral interno; estructuración de variadas y complejas redes empresariales, ampliando y fortaleciendo con ello el tejido productivo y empresarial; fomento de alianzas estratégicas con otras empresas (nacionales e internacionales) y con entes del sector público, dinamizando de esta manera el mercado local.

Así mismo, el sector empresarial contribuye ampliamente en el diseño y estructuración de las políticas de desarrollo implementadas de forma coordinada por el sector público y el sector privado, incentiva la provisión de bienes y servicios en el mercado, estimula la demanda de infraestructura y nuevas tecnologías, cuya importancia se ha venido potenciando en las últimas décadas como elemento clave del desarrollo en tiempos de elevada competitividad empresarial impuesta por el mercado internacional (Arzeni y Pellegrin, 1997).

2.3.3.2. La influencia de los grupos económicos de interés

De acuerdo al autor de este planteamiento, Olson (1965 y 1982), estos grupos están conformados por consorcios empresariales que a través de distintas presiones políticas logran influenciar las decisiones gubernamentales a favor de sus propios intereses y en contra de los intereses generales de la población. Los efectos perversos de estos grupos han sido plenamente determinados en Estados Unidos, identificándolos como una pesada rémora a la que se enfrentan los verdaderos hacedores de desarrollo en cada localidad (Maitland, 1985 y Gray y Llowery, 1988).

2.3.3.3. El peso del capital social

Este factor es destacado como imprescindible para impulsar el desarrollo económico por sus principales autores, Coleman (1988) y Putnam (1993), al afirmar que éste está conformado por las distintas normas y valores de carácter informal que rigen la actitud de un colectivo social en medio de un amplio margen de confianza hacia determinada actividad, proceso o planteamiento.

La influencia de este factor ha sido ampliamente destacada en diversos estudios empíricos en los cuales se ponen de relieve sus variados efectos, yendo desde la explicación de los elevados niveles de mortalidad infantil en algunas regiones del mundo, el grado de participación política, el nivel de bienestar general de las sociedades, los bajos niveles de eficiencia judicial y los bajos niveles educativos, hasta la explicación de las llamadas trampas del desarrollo (Durlauf, 2002).

De tales planteamientos se desprende que es fundamental el grado de confianza que se genere en el nivel de integración social, para poner en marcha cualquier idea o planteamiento de desarrollo que convenza al colectivo de los beneficios que se lograrían a mediano y largo plazo, para lo cual es clave el nivel de credibilidad que deben mostrar los actores políticos y sociales en la localidad.

2.3.3.4. La importancia del papel de la mujer

Esta idea parte del hecho de la multiplicidad de actividades que son desarrolladas por la mujer en la sociedad, que no siempre han sido valoradas en su justa medida, y sus efectos sobre el desarrollo económico, particularmente en los países menos desarrollados.

En función de esta realidad discriminatoria, diversos organismos internacionales han establecido múltiples programas de apoyo a la mujer emprendedora, con el ánimo de fortalecer sus potencialidades en el impulso del desarrollo a través de su incorporación al tejido empresarial de la sociedad. De esta manera, no sólo se propicia una mayor eficiencia económica, sino un mayor bienestar social de la población y, particularmente, de la población infantil de la región, ya que en gran parte de los países en desarrollo la mujer es el eje fundamental de la familia (Blumenberg, 1998).

2.3.3.5. La flexibilidad institucional

El papel de las instituciones en el desarrollo local es clave. Son las instituciones las que definen, estructuran y aplican los distintos planes de desarrollo y las distintas políticas requeridas para la concreción del desarrollo local, siendo fundamental para ello un adecuado nivel de coordinación entre los distintos actores de la localidad: instituciones públicas (dentro de las cuales destaca el gobierno local), privadas (el mundo empresarial) y la sociedad en general, cuya participación es indispensable en el diseño, ejecución, control y seguimiento de los distintos planes puestos en marcha. En ausencia de esta amplia interrelación sectorial, difícilmente se puede concretar un plan de desarrollo en verdaderos logros sociales, económicos y culturales para la población.

Si bien son muy numerosas y difusas las múltiples actividades que deben ser desempeñadas por las instituciones locales en pro del desarrollo, destacan las siguientes entre las más importantes: identificar las áreas geográficas neurálgicas del desarrollo y proceder a su fortalecimiento institucional, garantizar una eficiente coordinación a nivel de instituciones públicas y privadas, a nivel local, regional y nacional a fin de fortalecer y expandir los procesos de desarrollo; fortalecer las actividades de investigación y desarrollo tecnológico conjuntamente con el sector privado o empresarial, ofrecer suficiente información estadística sobre las potencialidades de distintas áreas que se consideran metas de desarrollo y la suficiente provisión de servicios comunitarios, incluyendo un adecuado nivel de educación a la población, entre otras (Cox, 2000 y Weiler, 2000).

2.3.3.5.1. La función gubernamental

Dentro del campo institucional es el desempeño que ostente el nivel de gobierno local el determinante fundamental que garantiza el éxito de un plan de desarrollo local, ya que éste es el artífice en la definición e implementación del mismo, coordinando sus mejores esfuerzos con los niveles superiores de gobierno y la dinámica local en un entramado complejo de relaciones inter institucionales que se expresan en un verdadero encadenamiento de fuerzas centrípetas y centrífugas, cuyo control y dominio a favor del desarrollo local demanda de sus mejores capacidades políticas y de negociación.

Como es bien conocido, las políticas gubernamentales del sector público sobre el desarrollo son analizadas a través de diversas teorías propias de la Economía del Sector Público, cuyo análisis no es objeto de estudio en esta sección. En esta oportunidad sólo se resalta resumidamente el sentido dado a las políticas de desarrollo local por parte del Estado a lo largo de las distintas fases del desarrollo local.

Bajo el enfoque de *la Teoría de la localización espacial* (1930-1970), la política gubernamental estuvo orientada básicamente a la atracción de capital (empresas e industrias) hacia las regiones menos desarrolladas, con el ánimo de fortalecer el nivel de empleo, la distribución equitativa del ingreso y la protección del medio ambiente, haciendo uso de subsidios, transferencias y demás incentivos de localización productiva.

Durante el auge de *las nuevas teorías del crecimiento económico y las imperfecciones del mercado* (desde 1980 hasta mediados de los 90), la política gubernamental se centró fundamentalmente en el logro de la mayor eficiencia tecnológica en el campo de la producción. En este sentido se incentivó la creación de nuevas empresas (básicamente pequeñas y medianas empresas: PyMEs), la incorporación de mejoras institucionales para incentivar la eficiencia empresarial y el fomento de las incubadoras tecnológicas, a fin de fomentar su difusión en el tejido empresarial y en todo el ámbito local, lo que supuso grandes esfuerzos en el campo educacional para crear una oferta de mano obra suficientemente cualificada y acorde a las exigencias tecnológicas del capital empresarial.

Finalmente, bajo la filosofía de *los clusters y la competitividad local* (finales de los años noventa), los esfuerzos gubernamentales fueron dirigidos hacia el fortalecimiento de la interrelación sectorial en las regiones, constituyéndose el Estado en una especie de coordinador central de los múltiples y variados enlaces cooperativos entre el sector empresarial, el sector público (local, regional y nacional) y la sociedad local, a objeto de mejorar la calidad de vida regional (Tello, 2006, 54).

2.3.4. Teorías eclécticas o multifactoriales

El grupo de teorías que se enmarcan bajo esta denominación, argumentan que el desarrollo local requiere de la implementación simultánea de una gran diversidad de factores (físicos e intangibles) que influyen en el ámbito local de manera sistémica,

impulsando mayores niveles de competitividad empresarial e industrial, condición indispensable para garantizar un desarrollo económico sostenible en la región.

Dentro de los primeros trabajos desarrollados en esta materia destaca el planteamiento de Thompson (1968), quien señala que la teoría de la base económica sólo permite analizar el desarrollo local a corto plazo, ya que a largo plazo es la acumulación de capital (stock de activos) el factor clave del desarrollo, requiriéndose para ello: el apoyo del sector público en el fortalecimiento de la infraestructura física, la disponibilidad de eficientes servicios empresariales, acceso a la vivienda y educación de calidad; capacidad para fortalecer las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), la cualificación de la mano de obra y un adecuado espíritu empresarial que sea capaz de potenciar de manera sostenida el tejido productivo regional. Este planteamiento fue claramente verificado con la evidencia empírica desarrollada para el caso de la economía inglesa (Wong, 1998).

Sin embargo, los mayores aportes en el desarrollo de estas teorías se deben a Porter (1990 y 2001), Feser (1998), (Bergman y Feser, 2000) y Raines (2002) entre otros autores, cuyos puntos de vista orientaron tres visiones distintas del análisis del desarrollo local, cuyos aspectos más importantes se destacan a continuación.

2.3.4.1. Teorías basadas en la competitividad de las áreas locales

La inclusión de la idea de competitividad entre naciones suministrada por el trabajo de Porter (1990), ha sido el detonante principal para la formulación de un amplio y variado grupo de teorías que destacan este factor como la clave del desarrollo económico, especialmente cuando su aplicación se ha llevado al plano local (Budd y Hirmis, 2004).

Sin embargo, esta concepción teórica de la competitividad ha sido fuertemente criticada a nivel académico por su fragilidad interpretativa, al no ofrecer mayor precisión y concreción en los elementos y condicionantes que la determinan (Reinert, 1995, 1).

El elemento esencial que determina la competitividad empresarial y que constituye el detonante del desarrollo, no es más que la capacidad local para propiciar la integración industrial a través del uso de nuevas tecnologías, lo cual no es más que una aproximación a la idea de cluster definida por este autor.

2.3.4.1.1. El esquema hexagonal del desarrollo

Destaca en este campo el aporte de Meyer (2004) denominado *esquema hexagonal del desarrollo económico* que, al igual que el anterior enfoque se basa en las contribuciones de Porter (2001) identificando seis factores claves de la competitividad regional.

El mencionado autor presenta gráficamente su idea a través de un hexágono conformado por seis triángulos que convergen hacia el origen, a través de los cuales identifica las fuentes de competitividad: (i) Los grupos meta (el tejido empresarial como agente motorizante del crecimiento económico), (ii) Los factores de localización (todos aquellos aspectos físicos o cualitativos que estimulan la localización productiva en determinada región), (iii) Las sinergias y focalización de políticas (aquí entran las densas interrelaciones institucionales que fomentan el nivel de empleo, la reducción de la pobreza y el desarrollo comunitario a través de la participación ciudadana en la región, cuya potenciación debe ser orientada a través de las políticas públicas), (iv) El desarrollo sostenible (protección y defensa del medio ambiente), (v) La gobernabilidad (capacidad de coordinación y negociación eficiente de las distintas acciones y políticas de desarrollo con los distintos entes públicos y privados de la región), (vi) La administración del desarrollo (responsabilidad fundamentalmente atribuida a la capacidad política del nivel de gobierno local) (Tello, 2006, 50).

2.3.4.2. Teoría de las ciudades interiores

Bajo este enfoque destaca la literatura especializada las contribuciones de Porter (1995), en relación a la conformación de los llamados *distritos interiores* en las grandes ciudades de poco desarrollo económico, señalando que el desarrollo se impulsa mayormente por el estímulo y consolidación de ventajas competitivas en el campo empresarial y en el área de los negocios y, secundariamente, por los distintos incentivos fiscales e institucionales del sector público.

De acuerdo a su análisis de las principales ventajas competitivas de los distritos interiores en las ciudades norteamericanas, destaca los siguientes: la cercanía estratégica de estos distritos de aquellos de mayor tamaño y desarrollo, el potencial de demanda no explotada en el área comercial, las posibilidades de integrarse en clusters regionales

cercanos de mayor dinamismo económico y, finalmente, la disponibilidad de mano de obra cualificada (Blacutt, 2013, 139).

2.3.4.3. Teoría de los clusters

Esta teoría, al igual que las dos anteriores, constituye una nueva aplicación del concepto de competitividad desarrollado por Porter (1990), quien a través de publicaciones posteriores (1998 y 2000) crea la idea del *cluster* como expresión teórica de la aglomeración empresarial e industrial que progresivamente se va consolidando en determinada región, con el fin de aprovechar las múltiples economías de escala (internas y externas) que surgen de esta organización espacial, potenciando de esta manera el nivel de competitividad de las empresas y de la región donde éstas se encuentren ubicadas.

Esta connotación teórica de los clusters como grupos de empresas fuertemente interrelacionadas, vertical y horizontalmente, propicia la generación de múltiples *cadena productivas*, dentro de las cuales se ubican las diversas actividades empresariales y de negocios que involucra la transformación de distintos insumos en bienes y servicios finales colocados en el mercado, implicando cada fase del proceso de encadenamiento la incorporación de valor agregado al precio final del producto, concepto ampliamente difundido y aplicado actualmente en el área de los negocios y la economía industrial.

Es la sana competencia que se establezca entre un cluster ubicado en determinada región y sus homólogos en otras localizaciones, el elemento fundamental para propiciar el crecimiento y la prosperidad económica (Porter, 1998, 11).

Destaca este autor las principales fuentes de desarrollo propiciadas por la conformación de clusters a través del aprovechamiento de las siguientes ventajas competitivas: las diversas *externalidades positivas* en el campo productivo, empresarial, organizativo y comercial, que son potenciadas a través de las múltiples *economías de aglomeración* que surgen del conglomerado empresarial e industrial.

Igualmente, resalta las ventajas de la conformación de *un ambiente propicio a la innovación* y a la creación de nuevas soluciones tecnológicas, en el marco de un complejo entramado de *relaciones de cooperación y coordinación* entre empresa e industrias, orientadas hacia un objetivo específico de *desarrollo tecnológico* que

fomente *la competencia o rivalidad con sus semejantes* de otros clusters, traducido en mayores ventajas competitivas en el mercado nacional e internacional.

Si bien la literatura especializada sobre el tema es muy amplia, así como los trabajos empíricos desarrollados en Estados Unidos sobre las ventajas económicas de esta novedosa organización productiva, hay que destacar que el éxito de esta idea llevó a la conformación de numerosos clusters en distintas ciudades norteamericanas en los años noventa, dentro de las cuales destacan: Arizona, Florida, Massachusetts e Illinois, y antes de este auge, ya se habían conformado otros en las ciudades de: Silicon Valley, California, Austin, Texas, Wichita, Kansas y Tucson.

Las más recientes aglomeraciones empresariales se han distribuido a lo largo de California, Rhode Islands, Colorado, Connecticut y las Twin Cities en Minnesota, destacándose como conglomerados especializados a nivel mundial con amplia proyección a la exportación en el mercado internacional (Waits, 2000).

2.3.4.3.1. El diamante de Porter

Si bien ya se han definido las principales características de los clusters y las numerosas ventajas en la consolidación del desarrollo local, es necesario resaltar, aunque sea muy resumidamente, los aspectos más relevantes del famoso *modelo del diamante de Porter* (1990), cuyos efectos teóricos han servido de base a otros planteamientos en el campo del desarrollo microeconómico, industrial y comercial.

Sus aportes iniciales estuvieron orientados a la economía de un país, pero muy pronto sus ideas fueron trasladadas al sector empresarial y al campo del desarrollo regional, dado que la idea de la innovación tecnológica como el pilar fundamental del nivel de competitividad despertó un interés generalizado a nivel mundial. Sus investigaciones estuvieron sustentadas en diversos estudios empíricos sobre la determinación de la competitividad-país en Estados Unidos, Alemania, Japón, Corea, Dinamarca, Singapur, Italia, Suiza y el Reino Unido, partiendo su idea básica del análisis microeconómico de la estrategia competitiva empresarial trasladada al plano nacional.

A partir del análisis teórico de las múltiples variables consideradas en sus estudios de caso, llegó a la conclusión de que existen cuatro grupos de variables muy bien diferenciados que determinan el nivel de competitividad de un país o región, conformando cada uno de estos grupos los vértices de lo que posteriormente se llamó *el*

diamante de Porter por su efectividad en la potenciación del crecimiento empresarial y económico.

Estos vértices están conformados por los siguientes grupos de factores: (i) *Las condiciones de los factores de producción*: factores básicos (materia prima y recursos naturales, disponibilidad de capital, trabajo y estímulos a la localización productiva) y factores de avanzada (elevado nivel de cualificación en la mano de obra, sistemas de comunicación eficientes y tecnológicamente avanzados, así como destacados estímulos a la I+D), (ii). *Condiciones de demanda interna* (hace referencia al adecuado tamaño del mercado local), (iii). *Industrias relacionadas o de apoyo a nivel internacional* (elemento fundamental para la consecución de economías de escala), y finalmente, (iv) *Estrategias empresariales y marco regulatorio de la competencia interna* (destaca en este aspecto el papel fundamental de la estructura institucional de la región).

Producto de la compleja interacción entre estos cuatro vértices surge lo que el autor denominó *la ventaja competitiva* de un país o región, yendo mucho más allá de las simples reducciones de costos que implican las ventajas comparativas por la disposición de distintos recursos y factores. En este caso se estaba haciendo referencia al grado de innovación tecnológica requerido en todos los ámbitos del quehacer industrial y empresarial. Es a partir de esta innovación teórica que Porter posteriormente formula toda la teoría de los clusters, basándose en el concepto de distrito industrial de Marshall (1890), (Blacutt, 2013, 130).

En resumen, las teorías y políticas sobre desarrollo local o regional son muy variadas, diversas y de vieja data, la mayoría de ellas derivadas de las grandes teorías sobre el desarrollo económico a nivel de país a través de los distintos enfoques clásicos y neoclásicos, las cuales excluyen por razones obvias la compleja dinámica propia de cada región.

En virtud de ello han surgido diversos enfoques para explicar el desarrollo regional, cada uno de los cuales destaca en mayor o menor medida la importancia que revisten los innumerables factores determinantes del desarrollo económico en la diversidad económica, cultural, social y tecnológica de cada región, conformando lo que Boisier (2001, 8) denomina un conjunto de prácticas sin una teoría única y consolidada que las sustente.

CAPITULO II

LA DINÁMICA DEL DESARROLLO LOCAL

Introducción

La dinámica del desarrollo local en el mundo, cada vez se torna más compleja y exigente en función de los elevados niveles de competitividad que las regiones deben esforzarse por construir y consolidar en un mundo cada vez más globalizado.

La globalización de la economía mundial y específicamente, la plena libertad que ha tomado la circulación del capital y el conocimiento en el planeta, a través del uso intensivo de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs), ha impuesto una total reestructuración de la naturaleza de los procesos productivos y de su ubicación en determinadas regiones del planeta, respecto a la vieja visión centralizada del fordismo. Estas regiones constituyen actualmente, verdaderos emporios de riqueza y progreso, ya que garantizan al capital internacional las condiciones ideales para elevar sus niveles de rentabilidad y competitividad en el mercado internacional.

Los conceptos de productividad y competitividad, se han convertido en los elementos clave del desarrollo local, pues solo aquellas regiones que son capaces de ofrecer una determinada capacidad tecnológica en la producción y comercialización de bienes y servicios, se convierten en lo que la literatura especializada ha denominado regiones ganadoras, de lo contrario, pasarán a engrosar la amplia lista de regiones perdedoras en el proceso de globalización.

La esencia fundamental en la cual se sustenta la nueva dinámica productiva en el mundo, radica en la capacidad de las regiones para generar, asimilar y transmitir nuevo conocimiento, el cual debe traducirse en mayores niveles de rentabilidad y competitividad empresarial a nivel nacional e internacional. Para ello, es fundamental que el nuevo conocimiento sea capaz de aportar soluciones novedosas y más eficientes, a los distintos retos del quehacer empresarial, así como en la elaboración y comercialización de nuevos bienes y servicios en el mercado mundial, visión que en la literatura especializada se ha denominado *la nueva economía del conocimiento*.

A lo largo del presente capítulo se ofrece al lector una visión resumida y detallada de los principales aportes teóricos que se han elaborado, para explicar la compleja dinámica que ha tomado el desarrollo local en el mundo, destacando el elevado grado de importancia que ha adquirido la capacidad tecnológica y empresarial para generar nuevo conocimiento, que se traduzca en verdaderas innovaciones que apuntalen crecientes niveles de competitividad a nivel internacional.

1. La dinámica del desarrollo local

1.1. Caracterización de la dinámica del desarrollo local

El concepto de desarrollo económico ha evolucionado permanentemente a lo largo del tiempo y continúa haciéndolo actualmente, en función de los cambios introducidos por la sociedad en procura de la solución de los nuevos problemas que continuamente van surgiendo en los distintos países, regiones y ciudades, como expresión natural de su evolución social, política y económica.

Esta modernización a lo largo del tiempo tiene en el aspecto económico su principal determinante, pues ha sido la evolución tecnológica en el campo de la producción, la que ha fomentado una mayor acumulación de capital y la expansión de los mercados a nivel mundial, con destacados efectos en el plano social, político y cultural de las naciones.

La difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las diversas organizaciones ha representado una constante en las distintas etapas del desarrollo de la humanidad, así ocurrió en el último tercio del siglo XVIII con los planteamientos de Adam Smith y los clásicos bajo la revolución industrial, propiciándose una gran expansión de los mercados a nivel internacional.

Posteriormente, a principios del siglo XX, los planteamientos de Schumpeter incentivaron la transformación industrial de la actividad manufacturera, a través de la incorporación de distintas invenciones e innovaciones tecnológicas en la actividad productiva, consolidando un amplio proceso de integración económica que se tradujo en un elevado crecimiento del comercio internacional, aunado a una intensificación en el flujo de capitales y una gran expansión de la producción mundial, sustentada en la modalidad de las empresas transnacionales o multinacionales.

Nuevamente, en el último cuarto del siglo XX el surgimiento y desarrollo de las denominadas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TICs), constituye el detonante fundamental para propiciar una nueva modificación de la estructura productiva a nivel mundial, incentivando en gran escala el comercio internacional y el flujo de capitales, ahora sustentado en las amplias facilidades virtuales ofrecidas por el desarrollo tecnológico en el plano comunicacional.

Estos cambios generados en el paradigma de la producción y el comercio mundial, siempre han tenido como motor fundamental el aumento de la productividad y

competitividad y, por tanto, la diversificación de bienes y servicios. Esta dinámica ha propiciado fuertes niveles de acumulación de capital, que han permitido el fortalecimiento y consolidación del sistema capitalista en el mundo, a través del denominado proceso de globalización económica, el cual, no es un fenómeno nuevo, ya que sus orígenes se remontan al siglo XIX con el surgimiento y desarrollo del mercantilismo.

Es por ello que “en la teorías actuales del desarrollo económico, la acumulación de capital y la innovación tecnológica, tienen un papel central en la explicación de los procesos de desarrollo” (Vázquez, 2005: 23), radicando su esencia en la combinación e interacción de distintas fuerzas que generan efectos multiplicadores de la inversión, traducidos en un crecimiento permanente y sostenido de los niveles renta y empleo, producto de las distintas economías de escala generadas en el proceso productivo y en el óptimo uso de los factores de producción.

Fue, precisamente, bajo esta filosofía globalizadora del capital que surgió a mediados de los años ochenta una nueva concepción del desarrollo económico, bajo la óptica endógena o local del territorio, denominado *desarrollo endógeno*, que considera el desarrollo como un proceso de transformación vinculado al territorio, en el que destaca la mayor eficiencia de las políticas públicas cuando son diseñadas desde la propia base productiva de las regiones (por los actores locales) y, no desde un centro del poder, en clara oposición a la tradicional visión centralista del desarrollo imperante en el mundo en esa época, cuyos resultados han sido poco alentadores en amplios sectores de la población mundial.

Dentro de esta nueva filosofía del desarrollo, la clave para hacerlo sostenible y duradero en el tiempo viene determinada por los denominados factores estructurales, tales como la capacidad empresarial y organizativa, el nivel de cualificación de la población, los recursos medioambientales y la operatividad institucional de cualquier región o localidad (Fuá, 1994).

Destaca en este sentido Aydalot (1985), que esta nueva filosofía de desarrollo generalmente expresa su operatividad a través de tres mecanismos bien diferenciados: el primero es de carácter instrumental, mediante el cual los actores locales incorporan una flexibilización en el proceso productivo a través de las denominadas organizaciones flexibles de la producción, a fin de hacerlas más eficientes a las nuevas exigencias del mercado interno y externo, en contraposición con las grandes rigideces burocráticas impuestas por las organizaciones jerárquicas de tipo fordista.

El segundo mecanismo es de naturaleza estratégica, apoyándose en la diversidad presente en las técnicas, gustos, productos, cultura y en las políticas empresariales, lo cual facilita la activación de diversos actores en la construcción y fomento del desarrollo económico en el ámbito local o territorial.

Y, finalmente, un tercer mecanismo de carácter operativo, que destaca la importancia del conocimiento y las innovaciones tecnológicas en el proceso de desarrollo, es el apoyo a las diversas redes que surgen en el entorno en el cual las empresas se ubican, constituyendo una especie de entorno innovador.

Tal planteamiento es reforzado por Becattini (1979), quien afirma que el desarrollo no constituye un fenómeno concentrado, sino que se encuentra difundido confusamente a lo largo y ancho del territorio, siendo el empresario el eje fundamental del mismo a través de su capacidad creadora e innovadora para identificar y potenciar sus verdaderas fuentes de expansión.

No obstante, las empresas no actúan de manera aislada a nivel territorial, sino que forman parte de una sociedad local, que cuenta con un sistema productivo integrado, capaz de gestionar la producción de bienes y servicios de la manera más eficiente posible, dando origen a los llamados distritos industriales y sistemas de pequeñas y medianas empresas, que facilitan el surgimiento y potenciación de las economías en red en cada localidad.

De esta manera, el progreso económico en un territorio, necesariamente conlleva a una integración efectiva entre los empresarios y demás actores locales, para lo cual, es fundamental el diseño de estrategias desde abajo hacia arriba, que permitan aprovechar y explotar al máximo las capacidades y recursos del territorio, mediante la integración de los factores económicos y sociales a favor del desarrollo económico (Stöhr y Taylor, 1981 y Arocena, 2002, 66-69).

Desde esta perspectiva el desarrollo endógeno, territorial o local como también se le denomina, presenta una compleja dinámica que se desarrolla en distintas dimensiones: en el ámbito global, en el área de la producción, en el campo de las innovaciones, la tecnología y el conocimiento, en el aspecto institucional y en el marco de las políticas de desarrollo.

1.2. Dimensiones del desarrollo local

1.2.1. Lo local en el ámbito global

El fenómeno de la globalización económica es el factor fundamental que determina la dinámica del desarrollo local, al imponerle una serie de condicionamientos a las regiones para lograr su inserción en esta realidad cambiante de la economía.

Desde su nacimiento, hacia la década de los años ochenta del siglo pasado, la idea de desarrollo local o territorial, buscó la manera de crear nuevos mecanismos que le permitieran a las regiones desplazadas del mundo globalizado, diseñar sus propias estrategias de desarrollo, en aras de insertarse con los menores costos a la dinámica global, caracterizada por los grandes avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones y la conformación de grandes bloques económicos a nivel mundial. Proceso, que en las últimas décadas se ha visto fortalecido por la liberalización del capital internacional, en un ambiente de total apertura al mercado mundial por parte de la gran mayoría de economías.

Esta realidad impone severos retos al desarrollo local, ya que ahora ha surgido una fuerte competencia entre regiones por captar el mayor volumen de inversión extranjera, en la cual el territorio juega un papel decisivo en este sentido. Ahora la competencia no es solo entre empresas por captar mayores volúmenes de mercado, sino entre regiones, con mejores condiciones para la inversión y la producción, lo cual, se traduce en exigentes niveles de conocimiento y tecnología, que estimulen elevados niveles de productividad y competitividad interna y externa, dentro de un ambiente institucional que garantice y facilite la eficiencia en la toma de decisiones por parte de los actores locales, en coordinación con las empresas transnacionales que operan en cada localidad, cuyas políticas son definidas y planificadas externamente desde los grandes centros de poder.

Bajo esta óptica se ven influenciados distintos aspectos del quehacer social, económico, político, cultural y tecnológico de las regiones, las cuales deben adoptar los mejores esfuerzos por acoplarse a la nueva realidad imponente, a fin de fomentar su crecimiento y desarrollo en la articulación local/global⁵.

⁵ Este aspecto será abordado con mayor profundidad en el Capítulo III.

En este escenario de elevada competencia entre empresas y territorios, los procesos de acumulación de capital y desarrollo están supeditados a la interrelación sinérgica de una serie de factores clave tales como: la difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y organizaciones, la adopción de formas más flexibles de organización en la producción, el desarrollo de las economías de urbanización y la densidad del tejido institucional, respondiendo las ciudades y regiones a las exigencias de la globalización, a través de mecanismos que influyen directamente sobre los procesos de acumulación de capital, a fin de incentivar un nivel de desarrollo sustentable.

Señala en este sentido Vázquez (2002: 2): “El desarrollo local constituye una interpretación teórica que ayuda a comprender el papel determinante de la interacción entre tecnología, organización de la producción, desarrollo urbano e instituciones en la dinámica económica y, por lo tanto, es útil para proponer medidas que estimulen los procesos de acumulación de capital”.

1.2.2. La producción en el ámbito local y la búsqueda de una teoría acorde a la dinámica territorial

Como se argumentó en párrafos anteriores, el proceso de globalización implica un aumento de la competencia en los mercados, así como el surgimiento de nuevas necesidades y demandas de novedosos productos y servicios hacia las empresas y las economías locales, a través del proceso de ajuste productivo al que son sometidas. Esta compleja dinámica de reestructuración productiva de países, regiones y ciudades se torna de carácter permanente, ya que las condiciones del entorno, continuamente están cambiando como se observa en el caso de la Unión Europea y España (Martín, 2000).

De acuerdo a este planteamiento, la esencia del desarrollo de las economías locales y regionales, radica en la atinada interpretación que se haga de los procesos de acumulación de capital que verdaderamente impulsen el crecimiento económico. Es decir, el meollo se encuentra en la forma como se aborde la cuestión de los rendimientos decrecientes, que como indica el pensamiento neoclásico conduciría al estado estacionario (Barro y Sala-i-Martin, 1995).

Si bien a mediados de los años cincuenta Solow (1956) y Swan (1956), ofrecen la función de producción como el instrumento más idóneo para explicar el modelo de crecimiento económico capitalista, sustentado en el supuesto de que el

aumento de la productividad y la renta per cápita, son determinadas por el progreso tecnológico que se incorpora exógenamente al proceso productivo y por la expansión de la relación capital/trabajo.

No obstante, a la luz de la crítica académica, esta teoría ha sido fuertemente cuestionada en dos aspectos fundamentales: el hecho de hacer depender el crecimiento económico de un factor externo y, el trato que se le da al concepto de equilibrio, alcanzado en el modelo de manera mecánica e irreal, dado que los agentes económicos no siempre actúan de manera predecible y lineal cuando toman decisiones en materia de inversión y producción, lo cual no implica la segura consecución del equilibrio del sistema en condiciones reales (Nelson, 1995, 50).

Ante esta situación, la moderna teoría del crecimiento económico, trató de solventar este vacío teórico al considerar la ley de los rendimientos marginales decrecientes como una de las tantas variantes que podría tomar el proceso de crecimiento económico. No obstante, profundizando en el análisis, considera que existe garantía de que el crecimiento pueda ser sustentable a largo plazo, en la medida en que las inversiones de capital y muy especialmente el capital humano, puedan generar rendimientos crecientes de escala en la medida en que las innovaciones y el conocimiento se difundan entre las empresas, generándose de esta manera economías externas (Romer, 1986 y 1994; Lucas, 1988 y Rebelo, 1991).

En su interés por adaptarse a la realidad social y económica, cada vez más dinámica y compleja, la filosofía neoclásica incluye en la función de producción otra serie de factores que podrían explicar y determinar el crecimiento económico. Dentro de éstos, destaca el hecho de considerar el factor tecnológico con carácter endógeno, el cual, unido a la acumulación de capital, generaría diversos escenarios de crecimiento; pero aún así, siguen siendo modelos muy simplistas para capturar la complejidad socioeconómica de una región o territorio (Vázquez, 2002, 7).

Al no expresar claramente las fuerzas motoras del crecimiento, la citada teoría se torna incompleta para explicar el desarrollo endógeno, el cual se considera un fenómeno signado por la incertidumbre y, muy influenciado por las señales emitidas por el mercado, así como por los intereses de los actores locales al momento de realizar las inversiones, dinámica que debe entenderse como su propia esencia evolutiva en el tiempo. Además, sería más acertado considerar que el crecimiento económico es un complejo proceso, generado a partir de la acción de las fuerzas y factores inherentes al mismo. Esta lógica, que luce un tanto difícil de identificar y precisar en una simple

expresión matemática, al parecer queda implícitamente expresada en la función de producción neoclásica (Nelson, 1997).

Esta visión es complementada por Garofoli (1999) y Schmitz (1995), quienes afirman que la eficiencia productiva de las ciudades y regiones, se verá incrementada en la medida en que la interconexión entre los factores de desarrollo y el uso de las economías externas generadas, estimulen la eficiencia del sistema productivo, haciendo que las empresas locales aprovechen las externalidades para incentivar la producción de bienes públicos, la mejora del sistema institucional, político y social del territorio. Esto, indudablemente conduciría no solo a un incremento del crecimiento, sino al desarrollo económico.

En virtud de la ausencia de una teoría económica del crecimiento que pueda adaptarse al entorno endógeno de los territorios, se hace necesario un enfoque más amplio que permita visualizar con mayor claridad, el proceso de acumulación de capital y el incremento en el nivel de productividad y competitividad de las empresas, ante lo cual, Vázquez (2002, 8), alejándose un poco de la visión clásica del crecimiento económico y, apoyándose en diversos estudios empíricos sobre la reestructuración productiva y la dinámica urbano/regional, se atreve a proponer una visión más amplia del proceso productivo y el desarrollo en el ámbito endógeno del territorio.

Afirma en este sentido que, la teoría del desarrollo endógeno identifica claramente la acumulación de capital y el progreso tecnológico como los factores clave que motorizan el crecimiento económico, los cuales incentivan el desarrollo económico, en la medida en que se hagan más eficientes las interconexiones entre los factores determinantes de éstos, destacando dentro de la inmensa gama existente al respecto: el surgimiento y difusión de innovaciones tecnológicas en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, el surgimiento de las economías de aglomeración y el fortalecimiento de las instituciones.

Igualmente, vislumbra la existencia de cierta capacidad endógena para motorizar el desarrollo, en función del estímulo que puedan generar las economías externas e internas en el sistema organizativo de la sociedad local, reduciendo los costos de producción y de transacción que podrían ser aprovechados por los actores locales para estimular y fortalecer sus propias iniciativas de desarrollo, propiciando las denominadas economías de diversidad.

1.2.3. La organización flexible de la producción bajo la dinámica de la difusión tecnológica interempresarial

La forma como se organice la producción en el ámbito territorial, independientemente de la presencia de empresas pequeñas o grandes, constituye el principal factor de acumulación de capital, tal como se ha puesto de manifiesto en algunos países europeos y de América Latina en las últimas décadas, la cual depende en gran medida de la manera como se estructuren las relaciones con el entorno, entre empresas, clientes, proveedores e institutos de investigación y desarrollo (I+D), a partir de las cuales surge el ambiente propicio para incentivar la productividad y la competitividad en el mercado local e internacional.

Es esta dinámica de interconexión empresarial, la que en última instancia, potencia el crecimiento económico y el cambio estructural de las localidades, en virtud de que se generan rendimientos crecientes y altas economías de escala a nivel del proceso productivo, motor fundamental para fomentar grandes avances en materia de desarrollo local (Vázquez, 2005, 47-48).

Apunta en este sentido Becattini (1997), que la dinámica funcional de los sistemas productivos locales, específicamente en el caso de los distritos industriales, fomenta la creación de una red de empresas locales que conforman una amplia variedad de mercados internos y lugares de encuentro, que facilitan el intercambio de bienes y servicios, así como el conocimiento empresarial, propiciando la difusión tecnológica entre los actores locales, que progresivamente se traduce en mejoras en los niveles de productividad y competitividad.

Fueron los trabajos de Perroux (1955), Myrdal (1957) y Hirschman (1958), la base teórica de la filosofía del desarrollo polarizado que estuvo vigente en los años cincuenta, de donde surgieron las políticas de desarrollo regional en los años sesenta y setenta, destacando la tesis de que los mecanismos de acumulación de capital conducen a un crecimiento y desarrollo desigual del territorio. De esta manera, la teoría de los polos de desarrollo formulada por Perroux conduce a un crecimiento espacial y sectorial desequilibrado, ya que la empresa matriz se constituye en el elemento impulsador del desarrollo, a través de su influencia innovadora y liderazgo sobre las demás empresas del territorio, generando desigualdades productivas y espaciales, pero fomentando el desarrollo local (Aydalot, 1985).

En consecuencia, el crecimiento económico se torna jerarquizado, dado que las decisiones de inversión de la empresa matriz en bienes de capital, tecnología y organización, ejercen un efecto impulsivo sobre las empresas que directamente se relacionan con ella, a través de las cuales también se propagan las innovaciones tecnológicas, que son transmitidas en red a sus empresas dependientes en forma horizontal o vertical, determinando de esta manera un crecimiento económico siempre polarizado.

Además, la conformación del polo económico en determinado territorio, estimula la generación de economías de escala entre las empresas integrantes y próximamente ubicadas, entre las cuales, fácilmente se difunde el conocimiento bajo la influencia de la casa matriz, haciendo de éste un excelente mecanismo difusor de las innovaciones tecnológicas (Higgins y Savoie, 1995).

Sin embargo, la sola concentración de actividades productivas en determinado territorio no genera *per se* desarrollo local, ya que se requiere que las inversiones de la empresa matriz estimulen la generación de un nuevo tejido productivo, en el cual se integre en un solo objetivo la dinámica social, cultural y tecnológica del territorio.

Tal planteamiento obedece a que en algunos casos se ha observado que, las inversiones desarrolladas por las grandes corporaciones en determinados territorios, no han sido suficientes para motivar procesos de desarrollo local, ya que, contrariamente han debilitado el mercado laboral, al favorecer a determinadas regiones con elevados niveles de inversión en tecnología de punta, en detrimento de otras receptoras de escasos niveles tecnológicos. Es así como se ha conformado un dualismo espacial muy marcado, entre regiones altamente desarrolladas y las más rezagadas. Esta situación se traduce en un efecto depresivo del desarrollo económico, precisamente por la carencia de una verdadera integración entre el entorno local y el ámbito empresarial.

Bajo esta dinámica, los efectos de la inversión foránea también afectan la competitividad de las empresas locales, ya que generalmente la empresa transnacional demanda mano de obra cualificada, por la cual ofrece niveles salariales muy por encima de la capacidad de contratación laboral de las empresas locales. Esta situación genera un desestímulo a la capacidad emprendedora del territorio, pues muchos de los potenciales empresarios locales prefieren incorporarse como empleados a un trabajo bien remunerado, dejando de lado sus sueños empresariales, disminuyendo de esta manera la capacidad competitiva de la región a nivel internacional.

En medio de estas contraproducentes condiciones, las políticas de difusión tecnológica, desestimulan el desarrollo potencial de las regiones menos desarrolladas, ya que la dinámica productiva propicia la emigración de la mano de obra más cualificada hacia las regiones que ostentan un mayor avance económico, motivando también la orientación del consumo local hacia los bienes y servicios de mayor calidad, producidos en las mencionadas localidades. Paralelamente, este fenómeno es potenciado por el hecho de que las funciones de dirección, contratación, comercialización e investigación y desarrollo, son gestionadas en la sede central de las subsidiarias, sin la menor participación de los actores locales interesados en desarrollar políticas de desarrollo.

De tal manera que, la escasa inserción de las funciones empresariales en el tejido productivo local por parte de las grandes corporaciones, aunada a la limitada capacidad de sus gestores locales en la toma de decisiones estratégicas en el manejo de las plantas subsidiarias y, la emigración de mano de obra local, restringen severamente la consolidación de cualquier proceso de desarrollo local, dado que su misma dinámica estructural en su esencia, tiende a limitar el surgimiento y desarrollo de las empresas locales, fomentando un modelo de crecimiento ajeno al ámbito local y exportando los beneficios de las potencialidades territoriales a los grandes centros de poder (Florio, 1997).

1.2.3.1. Hacia una organización más eficiente de la producción

A lo largo de las últimas décadas se ha observado una dinámica organizativa en el mundo empresarial, a favor del fomento de mejores condiciones de productividad y competitividad en el mercado internacional, generando un gran cambio de las viejas estructuras jerarquizadas del modelo fordista hacia estructuras más eficientes y de menor tamaño, bajo el enfoque de una flexibilización del proceso productivo en el marco de un proceso de descentralización respecto a los grandes centros de poder, que otrora concentraban todas las etapas de la producción.

En este sentido argumenta Vázquez (2006, 76), que la literatura especializada presenta una amplia y variada gama de aglomeraciones productivas, que van desde los distritos industriales (Becatini, 1979), especialización flexible (Piore y Sabel, 1984), nuevos espacios industriales (Scott, 1988), clusters industriales (Porter, 1990), la nueva geografía económica (Krugman, 1990), entornos innovadores (Aydalot, 1985), hasta la

sociología económica (Granovetter, 1985); cuyas visiones parcializadas han conducido a una gran confusión en el análisis interpretativo de la realidad, ya que no explican de manera objetiva las verdaderas razones de su integración (Gordon y McCann, 2000).

Sin embargo, la tendencia es a lograr especializaciones en el proceso de producción que garanticen los menores costos posibles y los mayores niveles de rentabilidad, razón por la cual, aquellas empresas líderes en distintas ramas de la actividad productiva, que habían adquirido en el pasado ventajas competitivas y amplio poder de mercado a nivel internacional, llegando a constituir fuertes oligopolios y en algunos casos monopolios; se han visto obligadas a imponer drásticas reducciones en sus costos de producción, a fin de incentivar mayores economías de escala (internas y externas) con el ánimo de ampliar su cuota de mercado.

Esta realidad les ha obligado a implementar diferentes estrategias productivas y organizativas, a través de un proceso de descentralización hacia distintas regiones y ciudades, conformando complejos modelos de organización muy distantes del viejo enfoque fordista que imponía una estructura organizativa centralizada y operativamente jerarquizada, dando paso a una organización cada vez más flexible y eficiente (Bueno, 1991).

Si bien, actualmente aún existen organizaciones jerarquizadas, la gran mayoría de ellas son de naturaleza innovadora, ya que están estructuradas en red y sus estrategias competitivas se orientan a posicionar la empresa como un todo en el marco de una mayor participación en el mercado. Igualmente, ahora buscan la mayor inserción en el territorio sede y el fortaleciendo de sus relaciones con las empresas e instituciones locales, haciendo de esta logística los objetivos estratégicos y prioritarios de sus unidades operativas.

Las plantas subsidiarias ubicadas en determinado territorio, bajo este nuevo enfoque organizativo, adquieren mayor autonomía y libertad de decisión en lo atinente al diseño, elaboración y comercialización de nuevos productos y en el control en general del proceso productivo. De esta manera, se sustituye el antiguo sistema de relaciones jerarquizadas entre departamentos, por una organización más horizontal, en la cual se fomenta la cooperación entre las unidades operativas y las oficinas centrales, adquiriendo las plantas locales (subsidiarias), una mayor autonomía en la toma de decisiones a través de las cuales se inserta la realidad territorial en los planes y objetivos de éstas (Amin y Tomaney, 1997, 98-99).

Producto de esta nueva realidad, los grandes grupos empresariales innovadores, ahora se orientan a localizar sus plantas subsidiarias en aquellos territorios que les ofrezcan ventajas competitivas en el mercado mundial, básicamente en lo referente a la disponibilidad de infraestructura y recursos de calidad, además de una excelente capacidad innovadora para sus operaciones productivas, en cuyo tejido empresarial exista la posibilidad real de generar economías de escala externas y fomentar el crecimiento permanente del nivel de competitividad, bajo un marco institucional que garantice y fortalezca la creación de un clima empresarial propicio para ello. A cambio de esto, las grandes transnacionales se comprometen a impulsar el desarrollo de las regiones, mejorando la calidad de los recursos humanos y facilitando la difusión de las innovaciones tecnológicas y el conocimiento empresarial entre las empresas locales (Cotorruelo, 1996).

Bajo esta visión de cooperación e integración empresarial, el gran capital extranjero podría impulsar verdaderos procesos de desarrollo territorial, en la medida en que las inversiones fomenten la creación de nuevas empresas locales y el fortalecimiento de las ya existentes, a través de un mayor esfuerzo por apuntalar los proveedores locales en sus demandas internas, así como entre las distintas organizaciones de investigación y desarrollo (I+D) ubicadas en el territorio, fomentando de esta manera, la consolidación de un entramado institucional y operativo que propicie la difusión de las innovaciones tecnológicas y la potenciación del desarrollo local, dado el gran interés manifiesto por mejorar la calidad de los recursos locales.

Adicionalmente, es importante acotar que esta transformación de la estructura productiva de las grandes transnacionales está siendo acompañada por un renovado interés local en el diseño y activación de acertadas estrategias impulsoras del desarrollo regional, tratando de aprovechar al máximo las oportunidades brindadas por el gran capital internacional para potenciar su incorporación y participación productiva en el mercado internacional, dejando de ser simples receptores pasivos de inversión y convirtiéndose en agentes activos de su propio desarrollo (Vázquez, 1997, 9-10).

1.2.3.2. La incorporación de cambios institucionales

La nueva dinámica impuesta en el proceso de producción, ha implicado importantes cambios a nivel institucional en las regiones, países y ciudades que se han

plegado a esta nueva estrategia organizativa, ya que prontamente las regiones se dieron cuenta de la necesidad de mayor autonomía y libertad en la toma de decisiones económicas y políticas en el diseño de su propio desarrollo. La nueva visión organizativa de la producción, implica severas contradicciones con los postulados jurídicos del Estado-nación centralizado, lo cual ha incentivado amplios procesos de descentralización política y territorial en los años ochenta del pasado siglo en un gran número de países a nivel mundial.

Es así como, a partir de la década de los años setenta, se fueron dejando de lado las políticas industriales y regionales, orientadas a lograr una mejor distribución espacial de la renta y el empleo, a través de la atracción de inversiones externas en aquellas ciudades y regiones menos desarrolladas. Esta política centralista, gestionada por el Estado-nación, mostró persistentes y elevados niveles de desempleo y desequilibrios macroeconómicos, que motivaron una enérgica reacción microeconómica por parte de las comunidades locales en el mundo desarrollado, concretamente en los países europeos, con el ánimo de construir una visión de desarrollo.

Prontamente comprendieron que, la famosa reestructuración productiva implementada por el capital extranjero, no era suficiente para reconstruir sus sistemas productivos y hacer a las empresas más competitivas, ya que se requería reorientar las estrategias productivas hacia las iniciativas locales, a través de una estrategia cooperativa para el desarrollo que implicaba necesariamente la inclusión de cambios institucionales que garantizaran tal objetivo.

Destaca en este sentido Vázquez (1997, 10), que constituyó un hecho destacado el cambio institucional, impulsado bajo la figura de la reversión de competencias del poder central hacia las localidades en el caso español, con la creación las Comunidades Autónomas, la promulgación de la Constitución italiana de 1948 y el otorgamiento de la autonomía a Escocia y Gales en el Reino Unido, entre otros hechos, de destacada importancia, que constituyen claras señales del reconocimiento de la capacidad de las regiones para gestionar su propio desarrollo. Éstas, influenciadas por el proceso de reestructuración global, se convirtieron en entes dinámicos impulsores de su propia competitividad, a través de destacados procesos de ajuste en su dinámica productiva.

Básicamente, la gestión local se orienta ahora hacia el fomento de las mejores condiciones a la inversión extranjera a través de los servicios reales y financieros. En el

marco de las llamadas estrategias para propiciar los mejores servicios reales, destaca la dotación de la suficiente infraestructura estratégica que demanda el mercado internacional, el fomento de mano de obra altamente cualificada que favorezca el incentivo de la productividad y competitividad, así como políticas orientadas a la conservación y mantenimiento de los recursos naturales y el medio ambiente, procurando con ello la sustentabilidad del desarrollo.

Por otra parte, en el campo de las estrategias garantes de mejores servicios financieros, se ubican los esfuerzos por motorizar el fortalecimiento del tejido productivo, a través de la creación de nuevas empresas y la difusión de las innovaciones tecnológicas entre ellas, procurando de esta manera, que las actividades industriales y los servicios, sean cada vez más competitivos e innovadores. De esta manera se estimulan mejores niveles de aprendizaje individual y colectivo en las regiones, elemento básico para afrontar con éxito los crecientes retos del proceso globalizador.

Adicionalmente, las regiones también se orientan hacia un cambio cultural, pasando de una mentalidad pasiva, sustentada en las subvenciones del poder central, a una mentalidad creativa, dinámica y emprendedora en el campo de la producción, buscando con ello que sean las regiones los artífices en el diseño y control de sus propias políticas de desarrollo, a fin de fortalecer el clima empresarial e impulsar el desarrollo económico. Es Indudable que el éxito de las citadas propuestas pasa por el control institucional de los niveles de burocracia y corrupción administrativa, aunada a una amplia difusión y estímulo de la cultura emprendedora en el marco de una eficiente gestión pública (Rodríguez, 2009, 45-46).

Esta nueva filosofía organizativa implica una completa reorientación de la política de desarrollo territorial, en el sentido de que, ahora no se prioriza el crecimiento de la renta nacional para reducir las disparidades regionales desde el poder central, como lo estipulaba la política tradicional. Ahora se procura impulsar verdaderos procesos de ajuste productivo, que aumenten el nivel de empleo y el desarrollo autosostenido de las regiones, bajo el enfoque de la potenciación del desarrollo endógeno en función de los recursos y capacidades inherentes a cada localidad y, teniendo en cuenta que, el desarrollo puede surgir y expandirse de manera difusa a lo largo y ancho de un territorio, y no a partir de la estructura concentrada de los viejos enfoques (Garofoli, 2009, 6).

En este mismo orden de ideas argumenta Boisier (1997: 66), que en una estrategia de desarrollo, las iniciativas locales juegan un papel preponderante, pero las

mismas por si solas no garantizan la eficiencia de ésta, a menos que se produzca una verdadera sinergia entre aquellas y el accionar operativo de todos los entes administrativos de la localidad (entes públicos), lo que implica que “debe existir una coordinación entre las políticas sectoriales y regionales, en función de un proyecto colectivo con poder político social”.

1.2.3.3. La necesaria convergencia estratégica entre las grandes corporaciones y los actores locales en beneficio del desarrollo

Los planteamientos teóricos sobre la necesaria reorganización empresarial, tanto de las grandes empresas como de los territorios, para fomentar el desarrollo local, en la práctica confluyen y sus intereses tienden a integrarse en una sola estrategia, para enfrentar exitosamente los desafíos de la globalización en los mercados internacionales.

Por un lado, las empresas transnacionales están ahora muy interesadas en ubicar sus plantas filiales en regiones dinámicamente productivas e inmersas en plenos procesos de desarrollo en marcha, que les garantice el aprovechamiento de las ventajas competitivas consolidadas a lo largo del tiempo. Así mismo, los territorios se encuentran sometidos a una creciente competencia entre ellos, por captar los mayores niveles de inversión extranjera en pro de su propio desarrollo y cambio estructural, lo que determina una constante revalorización de sus recursos y la introducción de frecuentes procesos de diferenciación en sus actividades productivas. Esta dinámica obliga a las regiones potencialmente elegibles por el capital internacional, a emprender procesos de desarrollo que garanticen mayores niveles de competitividad en el mercado internacional, estimulando de esta forma la localización de empresas innovadoras en sus territorios (Veltz, 1993).

De esta manera, en aras de la competitividad y la lucha por los mercados, las empresas transnacionales y los grupos empresariales locales se convierten en socios ganadores que confluyen en el ámbito local en torno a un mismo proceso de desarrollo, en el cual se amplía la capacidad competitiva de las grandes corporaciones y del territorio en forma simultánea, impulsando de esta manera, el surgimiento de un verdadero proceso de desarrollo autosostenido, que convierte el territorio en un espacio socioeconómico propulsor de múltiples relaciones de sinergia y cooperación entre actores públicos y privados (Fisher, 1994).

De acuerdo a Porter (1990), el carácter especializado de la demanda mundial de bienes y servicios, hace que las grandes transnacionales se interesen cada vez más en recursos y activos de carácter muy específico, haciendo que las decisiones de las grandes empresas y las estrategias de desarrollo local, se orienten a fomentar el surgimiento y desarrollo de éstos en el ámbito local.

En aras de esta confluencia empresarial, es necesario que los territorios se esfuercen por incluir en sus estrategias de desarrollo la garantía de adecuadas condiciones de libre competencia a nivel internacional, además de una creciente cultura emprendedora, que faciliten al capital internacional la operatividad funcional en el campo organizativo, de gestión y en el plano competitivo; elementos básicos para reforzar la cooperación entre éstas y las organizaciones locales.

Esta doble convergencia es de carácter complementario, ya que en los territorios se ubican empresas muy dinámicas con capacidad para expandir el tejido productivo, fomentando la difusión de las innovaciones tecnológicas y facilitando la cooperación e integración organizativa. Esta dinámica, propicia el surgimiento de economías externas a las empresas e internas al territorio, que se traducen en una amplia diversidad de actividades productivas secundarias que benefician a la población local, lo que ineludiblemente, contribuye al mejoramiento de sus condiciones de vida, en el marco de un esfuerzo catalizador del desarrollo económico por parte del capital extranjero en coordinación con las estrategias definidas por las localidades, con el ánimo de activar todo su potencial económico.

Sin embargo, hay que destacar que este grado de integración productiva, depende en gran medida de la manera como se inserte la estructura organizativa de las transnacionales en la estructura organizativa local; para lo cual, es fundamental que las estrategias de desarrollo faciliten ampliamente esta integración, mediante una estructura institucional y jurídica acorde y flexible en función de ambas dinámicas, ya que se pueden generar múltiples formas de integración; siendo el objetivo central propiciar el surgimiento y expansión de potenciales fuentes de desarrollo (Dupuy y Gilly, 1997).

Como se ha argumentado en los planteamientos anteriores, existe un alto grado de compatibilidad e integración entre los intereses de las grandes corporaciones y los territorios, en función de sus planes de inversión y de desarrollo local, lo que permite afirmar que las grandes empresas transnacionales, de carácter innovador, están llamadas a jugar un papel determinante en la potenciación del desarrollo local en el mundo.

Producto de esta dinámica, es importante resaltar que en las dos últimas décadas se han venido suscitando cambios importantes a nivel de las regiones periféricas, en materia de organización industrial, cualificación del recurso humano, mejoramiento en las infraestructuras de acceso, reducción del nivel migratorio entre regiones, relevancia adquirida por el sector servicios y fortalecimiento del factor ambiental. Estos importantes aportes se han traducido en elementos valorativos de estos territorios, que décadas atrás resultaban poco atractivos al capital internacional.

De esta manera, se echa por tierra los pesimistas pronósticos de un buen grupo de autores que se mostraban escépticos con relación a la posible convergencia del gran capital y los territorios menos desarrollados, aduciendo que éstos no poseían suficientes atractivos competitivos, lo cual, constituye una gruesa afirmación ilustrativa de una sobre simplificación de la realidad local, sujeta a permanentes cambios en el tiempo, radicando la esencia del planteamiento en “redefinir la política de desarrollo endógeno en términos de las estrategias de las empresas y de las organizaciones territoriales locales” (Vázquez, 1997: 11)

1.2.3.3.1. La necesidad de definir una política de desarrollo que integre ambas realidades productivas

Para el logro de este anhelado objetivo, se requiere del diseño de un plan de desarrollo local, que destaque y proyecte una política de incentivos a la inversión del capital extranjero en áreas prioritarias y concretas. Estas áreas previamente deben ser definidas a través de un minucioso diagnóstico, que permita identificar potenciales oportunidades de negocio a nivel de producto, mercado, líneas de producción y sistemas productivos susceptibles de crear o potenciar; en torno a los cuales, pudiera generarse una eficiente imbricación entre las empresas transnacionales y las empresas locales. Para facilitar este proceso es recomendable el manejo de un Fondo Nacional de Desarrollo Local, que aporte los recursos necesarios para este proceso integrativo, en el cual participarían tanto el capital extranjero como el capital territorial (Boisier, 1997, 284-287).

La política de incentivos debe traducirse en una adecuada normativa enmarcada en un proceso de planificación entre las empresas transnacionales, el gobierno nacional, regional o local y el sector privado del territorio. En esta normativa deben destacarse los distintos compromisos de cada ente involucrado dentro del plan de

desarrollo nacional; en el cual, se evaluaría para cada territorio, las necesidades de inversión en infraestructura, telecomunicaciones, transporte y capital social, entre otras áreas; las cuales, serían afrontadas por el gobierno local con el ánimo de potenciar los factores cualitativos e inmateriales del desarrollo y el estímulo a la capacidad organizativa y empresarial, como elementos clave para hacer aflorar un proceso de desarrollo (Vázquez, 1996, 109).

Por otro lado, el capital extranjero se comprometería a contribuir en la generación de empleo mediante inversiones directas, al fomento del surgimiento de nuevas empresas, mediante la contratación y demanda de bienes intermedios (insumos) en el mercado local, a la difusión de las innovaciones tecnológicas y la mejora en la calidad de la mano de obra, aprovechando el nivel de autonomía operativa y funcional de las empresas filiales en la gestión local, como instrumento de apoyo a la dinámica institucional del territorio.

Es decir, la política de desarrollo debe integrar los objetivos estratégicos del capital extranjero en el territorio y, éste por su parte, debe asumir la función de coordinación sus propios intereses con los del gran capital, conformando así la necesaria convergencia entre ambos actores a favor del desarrollo del territorio.

1.2.4. Conocimiento, innovación y competitividad en el desarrollo local

La manera de crear conocimiento en la cultura occidental, se ha caracterizado por la aplicación de la lógica para descifrar situaciones complejas e incomprensibles, acudiendo a la vinculación del conocimiento con la racionalidad humana, para determinar que la generación de nuevo conocimiento esté supeditada al uso de la razón.

Sin embargo, esta manera de generar nuevo conocimiento no siempre sigue esta secuencia, ya que en muchos casos, la manera como surge el conocimiento parte de las ideas preconcebidas que se tengan sobre determinado fenómeno, producto de los distintos procesos de asociación, intuición, imágenes y algunas metáforas con otros fenómenos similares procesados en la mente del ser humano (López, 2009, 2)

De esta manera, cuando una imagen preconcebida sobre determinado hecho de la realidad se compara con una visión distinta de la que se tiene de éste, da origen a nuevas maneras de analizar el fenómeno y nuevas soluciones a los conflictos mentales construidos en torno al mismo, surgiendo nuevas ideas que progresivamente irán

superando lo que hasta ahora se consideraba un conocimiento establecido sobre determinado fenómeno, con lo cual, se da origen a un nuevo conocimiento.

Es por ello que, la persona innovadora siempre supera las formas tradicionalmente establecidas de ver la realidad, creando un estilo propio de análisis e interpretación de la ésta, para generar nuevas soluciones a las múltiples incógnitas que el común de la gente no se atreve a avizorar de manera sencilla, proceso que se va configurando y perfeccionando en el tiempo, mediante la meditación, el análisis y múltiples intercambios de opinión e impresiones con sus pares, entre otros mecanismos mentales.

Esta nueva idea que se forja sobre la realidad que se pretende explicar, debe ser sometida al escrutinio de los modelos establecidos por la ciencia y la tecnología, a fin de ir la configurando y encajándola en los cánones de ésta, como requisito fundamental para convertirse en conocimiento socialmente aceptado.

Esta actividad creadora, no surge de manera generalizada en todos los seres humanos, pese a poseer cada uno la capacidad de hacerlo. En la mayoría de los casos, su distribución no es uniforme a nivel de los distintos colectivos sociales, esparcidos por diferentes espacios físicos y geográficos. Esto hace suponer que son solo algunos, y no todos, los espacios o territorios que poseen ciertas características creativas e innovadoras, sustentadas en sus raíces ancestrales y culturales, dado que este fenómeno si bien se genera a nivel individual, su proyección se da a nivel colectivo, motivado a la presencia de una cultura idiosincrática que la propicia, estimulando la capacidad para aprehender nuevo conocimiento. En función de esta dinámica, la literatura especializada ha dado origen al concepto de *regiones que aprenden o regiones ganadoras*, como también se les denomina, factor indispensable que dinamiza el desarrollo científico y tecnológico, y por ende, el desarrollo económico de cualquier región o territorio (Florida, 1995, 528).

Son precisamente estas diferencias de capacidad para generar, aprehender y crear nuevas soluciones tecnológicas, las que determinan la gran brecha que se observa a nivel mundial entre regiones ampliamente desarrolladas y aquellas que se ubican al margen de este proceso, concretamente en un mundo cada vez más globalizado, en el cual el capital internacional, a través de las grandes transnacionales, busca siempre ubicar sus planta filiales en aquellas regiones identificadas como ganadoras en función de sus capacidad creativa.

A fin de explicar la realidad creativa y las nuevas soluciones tecnológicas, la literatura especializada ha introducido los conceptos de *conocimiento tácito*, *conocimiento codificado* y más recientemente *conocimiento locacional-traslacional*, como un mecanismo aproximado para comprender el surgimiento en determinadas regiones de nuevo conocimiento y por ende, de nuevas tecnologías, en el campo organizativo y productivo, que han conducido a la conformación de los denominados distritos industriales (Polanyi, 1967 y Nelson y Winter, 1982).

1.2.4.1. La información y el conocimiento

El uso de las denominadas tecnologías de la información y el conocimiento (TICs), han integrado los conceptos de información y conocimiento, como los cimientos básicos del proceso creativo de nuevo conocimiento bajo la filosofía neoclásica de la economía, destacando la facilidad que éstas representan actualmente para su difusión a costos relativamente insignificantes y, anulando cualquier barrera física o fricción espacial que impida lograr el equilibrio de mercado a nivel mundial (Cowan y Foray, 1997).

Es por ello que en la actualidad, la ubicación de los procesos productivos por parte del capital internacional quedaría determinado solo por los costos de transporte de los factores productivos tradicionales (capital y trabajo), pero no por los costos de disponibilidad de nuevos conocimientos e información, ya que éstos tienden a ser prácticamente nulos, determinando que sería la igualación de los precios relativos del capital y el trabajo, los factores determinantes en el desplazamiento espacial de la inversión entre dos o más territorios, a fin de conseguir procesos de equilibrio en el campo de la producción.

Por otra parte, si el aspecto espacial no representa ninguna barrea para la difusión del conocimiento, cualquier política de apoyo orientada a su generación, bien pudiera orientarse hacia aquellas regiones potenciales para ello, aunque su presencia generase puntos subóptimos en la filosofía distributiva de Edgeworth, en función del carácter de bien público que éste ha tomado en los últimos tiempos (López, 2009, 4).

Bajo esta premisa, y con el objeto de fomentar su generación y propagación a nivel mundial, se han venido consolidando dos instrumentos básicos por parte del capital internacional y aquellos países orientados a la expansión productiva y al fomento del desarrollo económico: el apoyo a los esfuerzos en investigación y desarrollo (I+D),

como mecanismo básico para aminorar el riesgo financiero en aquellos proyectos de cierta envergadura, y por otra parte; la estipulación y promoción de los derechos de autor en el campo creativo de nuevas soluciones tecnológicas, a través de las patentes y otros derechos de propiedad industrial e intelectual, motivando de esta manera los distintos mecanismos emprendedores para generar nueva tecnología en pro del cambio estructural de las distintas economías.

El trasfondo de esta dinámica en el campo de la innovación tecnológica, ha sido muy propia del mundo occidental en los años subsiguientes a la II Guerra Mundial, poniendo en práctica el denominado *modelo de innovación lineal*, sustentado en la secuencia de que, inicialmente se requiere una fase de investigación básica y aplicada, para pasar posteriormente a una segunda fase de desarrollo tecnológico, traducida en la generación de nuevos bienes y servicios a ser lanzados al mercado, cuyos márgenes de comercialización deben recuperar plenamente los altos costos involucrados en investigación y desarrollo (Forrest, 1991, 442 y Rothwell, 1994, 7-9).

No obstante, esta simplista y lineal concepción en la generación de nuevo conocimiento, ha sido fuertemente criticada por otros enfoques que involucran una amplia gama de factores de carácter cualitativo e idiosincrático, propios de cada cultura en un ámbito de complejidad e integración constructivista, que involucra los denominados *sistemas de innovación y medio innovador*, haciendo que en los últimos años la noción del conocimiento técnico haya tomado una connotación mucho más amplia (Velasco et al., 2007, 10-12).

1.2.4.1.1. ¿Qué se entiende por conocimiento?

La idea de conocimiento hace referencia a una estructura dinámica, a través de la cual, la mente humana almacena, transforma y comprende la información relacionada a un determinado evento de la realidad (Plotkin, 1994, 8).

Así mismo, el conocimiento representa un proceso activo y retador en el sentido de que requiere un estado de memoria permanente, que permita identificar y diferenciar actos o hechos del pasado sobre determinado fenómeno, de cuya confrontación surge precisamente nuevo conocimiento sobre la mencionada realidad, involucrando un permanente proceso de aprendizaje (Polanyi, 1962, 369 y Blackler, 1995, 1021).

Por otra parte, argumenta Kim (1993, 37), que la conducta y los procedimientos adoptados por el individuo en el proceso de aprendizaje y elaboración de nuevo conocimiento, constituyen elementos esenciales para la transferencia del mismo, del plano individual al plano organizacional, y aún, a espacios más amplios del quehacer científico.

Es por ello que la capacidad de innovación, involucra el conocimiento preexistente como insumo básico del proceso de aprendizaje que genera nuevo conocimiento, el cual, se nutre y perfecciona a través del intercambio de ideas y opiniones especializadas sobre el fenómeno analizado, mediante un proceso de decantación y purificación del nuevo concepto a construir. Este intercambio cognitivo determina la característica fundamental del conocimiento, de ser “intrínsecamente un proceso socialmente construido” (Berger y Luckman, 1966: 1).

De acuerdo a López (2009, 5), la idea de conocimiento hace alusión a la capacidad mental del ser humano para analizar de manera separada, un determinado hecho o fenómeno, que debe poseer una naturaleza e identidad propia, capaz de proporcionar una explicación de su propia dinámica, a través de sus propios atributos o mediante comparaciones valorativas con fenómenos similares.

Destaca este autor una serie de requerimientos del nuevo conocimiento para que pueda ser considerado como tal. Dentro de éstos se encuentran los siguientes: (i) El nuevo conocimiento generado a través de distintos constructos teóricos, debe ser de naturaleza transmisible, a objeto de que el transmisor y el receptor del mismo lo expresen en una misma representación mental. (ii) Los nuevos constructos elaborados deben ser analizados y validados por la comunidad científica establecida, a objeto de que pueda ser aprehendido y transmitido por la sociedad. (iii) Este nuevo bagaje cognitivo debe tener la capacidad de ser reconstruido nuevamente, a fin de ampliar o modificar conocimientos anteriores que ya se consideraban plenamente establecidos, bajo una dinámica de continua generación y modificación de conocimiento.

Por otra parte, es muy común confundir conocimiento con información, dado que ambos términos se ubican en el mismo plano de análisis, sin embargo, el conocimiento implica el pleno dominio de la información, constituyendo ésta su principal componente, así como los datos constituyen la materia prima de la información.

En la generalidad de los casos, la información surge en función de un particular análisis de los datos, que facilite la comprensión de las múltiples relaciones que

eventualmente pudieran intuirse a partir de ellos, sin embargo, el conocimiento queda expresado por la capacidad para analizar, moldear o transformar la información suministrada por los datos, para explicar las distintas hipótesis que pudieran surgir en torno al comportamiento de un determinado fenómeno, cuya información se ha analizado previamente (Arceo, 2009, 7-12).

Es decir, el conocimiento implica la creación de nuevas respuestas ante una determinada exigencia, pudiendo implicar la modificación de los criterios de análisis y clasificación de los datos para generar nueva información que retroalimente el proceso cognitivo.

En consecuencia, si bien la información en si misma no es conocimiento, éste si tiene la capacidad de seleccionarla, clasificarla y definir el método más apropiado para su utilización en función de determinado objetivo cognitivo.

Ahora bien, como se anotó en líneas anteriores, la literatura económica de las últimas tres décadas ha retomado planteamientos referidos al concepto de innovación de diversos autores clásicos, en la misma medida ha incorporado al análisis teórico los conceptos de *conocimiento tácito y codificado*, y más recientemente el denominado *conocimiento traslacional*, modificando de esta manera esquemas ortodoxos de esta disciplina, de cuya interrelación surge la clave para entender la dialéctica del proceso de innovación (Moltoni, 2013, 4).

1.2.4.1.2. Conocimiento codificado, tácito y locacional

El *conocimiento tácito* se identifica por su naturaleza inherente al ser humano, difícil de formalizar y sistematizar (codificar) y por ende de comunicar, construido a partir de las habilidades técnicas (know-how), en base a sus experiencias, creencias y vivencias propias del quehacer diario y de acuerdo a sus valores y principios ancestrales, propios de cada cultura (Nonaka y Takeuchi, 1995, 67)

En otras palabras, se trata de un conocimiento personal, plenamente arraigado en la mente del individuo y ampliamente relacionado con la experiencia práctica de sus vivencias cotidianas, que resulta difícil de ser expresado en términos sencillos, ya que el poseedor del mismo es incapaz de articular los principios técnicos y científicos que lo han generado, de allí su connotación de *tácito*

Por otra parte, el *conocimiento explícito o codificado*, a diferencia del *conocimiento tácito*, se caracteriza por su carácter netamente formal y sistemático,

fácilmente transmisible, dado que no es de naturaleza personal sino producto de la investigación científica, cuyos conceptos y modelos deben ser reflejados y transmitidos por al menos una comunidad de expertos, a fin de que sea verificado y adquiera el reconocimiento general por arte de otras comunidades científicas (Alavi y Leidner, 2001, 110-113).

Para el *conocimiento codificado* es de fundamental importancia el ser reconocido por la sociedad como tal, ya que de lo contrario, no pasaría de ser solo sabiduría popular. Ahora bien, este proceso de reconocimiento por la comunidad científica en principio y posteriormente por la sociedad, no es nada sencillo, ya que debe afrontar variadas pruebas y someterse a veredictos muchas veces plagados de subjetividad (Alegre, 2004).

Sin embargo, ambos tipos de conocimiento presentan serias dificultades para convertirse en *nuevas soluciones tecnológicas* cada uno por separado, en virtud de que el conocimiento constituye un amplio y complejo proceso creativo, que demanda en distintos grados *conocimiento codificado* y *conocimiento tácito*, prevaleciendo en algunos casos una mayor participación de un tipo que de otro. Se observa que, en las últimas décadas ha tomado una gran importancia el *conocimiento tácito* en la generación de nuevas tecnologías, especialmente en el campo empresarial y organizativo (Maskell y Malmberg, 1999).

Bajo esta perspectiva, López (2009, 10), se atreve a proponer una nueva conceptualización del conocimiento en el campo económico, bajo la denominación de *conocimiento locacional –traslacional*, como la expresión de la integración del *conocimiento codificado* y el *conocimiento tácito* en el quehacer empresarial y organizativo.

En este sentido, sostiene que el *conocimiento locacional* adquiere su expresión a través de códigos muy particulares, conformados por el lenguaje científico, técnico y artesanal, propios de un determinado lugar y en una época específica, de allí su naturaleza *locacional*. Pero, también es *trasnacional*, porque implica la integración de distintos conocimientos, ya sean de naturaleza codificada o tácita, para generar un nuevo conocimiento de naturaleza híbrida y más expresiva de la realidad que se pretende explicar, rompiendo de esta manera la ortodoxia del *conocimiento codificado*.

El *conocimiento locacional* facilita la transmisión de conocimiento, ya sea codificado o tácito en función de los distintos requerimientos que se tengan de uno u otro en determinada circunstancia. Así, si un determinado fenómeno en el campo

empresarial, demanda para su comprensión de cierto conocimiento codificado, para formalizar la aplicación del conocimiento tácito preexistente en determinada región; el *conocimiento locacional*, facilita la traducción, comprensión y asimilación del conocimiento codificado. Es así como, se logra transformar complejos conceptos y metodologías científicas, en nuevos conocimientos accesibles a individuos que carecen de una elevada formación científica, pero que disponen de una amplia experiencia empírica sobre el fenómeno analizado. De esta manera, se genera una retroalimentación entre ambos tipos de conocimiento, con destacadas ventajas en el campo empresarial y fundamentalmente, en la filosofía del desarrollo regional.

Este planteamiento concuerda con la tesis de Nonaka (1991), quien analizó la complejidad del conocimiento tácito y propuso su transformación en conocimiento explícito, como parte del proceso de socialización, combinación y externalización del mismo, el cual considera clave en la búsqueda de mejores niveles de competitividad empresarial, al establecer que se requiere que el conocimiento tácito sea compartido, adoptando una determinada codificación para que pueda ser aprovechado al máximo por la compleja dinámica empresarial (Contreras, 2010, 1).

1.2.4.2. Innovación y competitividad

La concepción teórica de las innovaciones en el proceso de aprendizaje, hace alusión a la integración de los distintos tipos de conocimiento para generar nuevas soluciones tecnológicas, a distintas exigencias que eventualmente pudieran surgir en el campo empresarial.

La referencia obligada a esta temática debe remitirse a la clásica definición de Schumpeter (1934) en este campo, quien identificó varios tipos de innovación en el proceso productivo: las referidas a producto y proceso, que surgen cuando se introducen en éstos cambios diferenciales importantes, las referidas a la apertura de nuevos mercados, que implican un cambio importante en la logística organizativa y productiva, y las atinentes a la ubicación de nuevos proveedores de materia prima y productos intermedios, todas enmarcadas en lo que denominó *innovaciones tecnológicas radicales*.

Igualmente, este autor identificó otra categoría de innovaciones denominadas *incrementales*, referidas a la incorporación de mejoras en productos, servicios o procesos ya establecidos en el mercado, con el ánimo de ampliar los beneficios al

consumidor a través de la imitación creativa, destacando que son precisamente las innovaciones radicales y no las incrementales, las que constituyen la fuerza fundamental que motoriza el crecimiento económico y las transformaciones sociales, dado que generan cambios radicales en la producción, traducidos en verdaderos avances en la estructura económica de cualquier país.

La propia dinámica del mercado y sus elevados niveles de competitividad, impulsados por importantes procesos estructurales como la globalización, la creciente desregulación económica y la apertura de los mercados, así como, la elevada volatilidad en el cambio de los gustos de los consumidores y sus crecientes niveles de exigencia, ha impulsado una elevada necesidad de generar nuevos conocimientos, traducidos en verdaderas *innovaciones tecnológicas*, como pilar fundamental para la supervivencia de las grandes empresas a nivel mundial.

Todo ello ha implicado una proliferación bastante dinámica de literatura sobre la materia, destacando las múltiples y variadas innovaciones que se han generado, no solo en el campo empresarial, sino en cualquier ámbito del quehacer humano; ya que los tiempos actuales se caracterizan por una compleja dinámica global, que incide en la vida y desenvolvimiento de todos los seres humanos desde distintos ámbitos (Moraleda, 2004, 1).

En este sentido, y en términos muy generales, se podría definir la innovación tecnológica como la transformación de una idea en un nuevo producto, servicio o proceso, que implique mejoras en el nivel de productividad empresarial.

En otras palabras, las innovaciones tecnológicas “son todas aquellas actividades o procesos que incorporan nuevas posibilidades o alternativas técnicas en la producción, orientadas por la existencia o identificación de oportunidades de mercado o necesidades de la población, las cuales pueden ser el resultado de una invención o de la transferencia de tecnología” (Albuquerque, 2009: 14).

Es así como, la innovación se ha convertido en el principal elemento determinante del crecimiento económico, ya que cada vez es mayor el número de empresas que invierten en ciencia y tecnología para aumentar su cuota de mercado, reducir su nivel costos e incrementar su nivel de ganancias, en una acertada carrera por elevar sus niveles de competitividad⁶ a nivel internacional.

⁶ El concepto de competitividad hace referencia a “la capacidad empresarial para suministrar bienes y servicios de igual manera o más eficientemente que la competencia” (Bosa y Pérez, 1996:41) o como “la capacidad para producir más a menor costo o con mayor calidad que los demás” (Gómez, 1994:12).

Así, en la última década fuertes inversiones han sido orientadas a la investigación y desarrollo (I+D) en áreas muy concretas, como educación y cualificación del recurso humano, biotecnología, nanotecnología, desarrollo de especializados software(s) en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), así como en el sector servicios en sus diversos subsectores, por parte de los países nórdicos, Japón y Estados Unidos, entre los principales promotores a nivel mundial (Cázorzi, 2011, 8-13).

Al convertirse la ciencia y la tecnología en las palancas fundamentales del crecimiento económico de los países avanzados, surge una nueva visión del desarrollo económico bajo la filosofía de *la economía del conocimiento* o la llamada *nueva economía*, en la cual, la competencia no se genera ahora a nivel de costos y precios, sino a nivel de ideas y procesos intangibles, que se traducen en nuevos productos, diferenciación de productos y novedosos procesos organizativos, cuyos costos son expresados en las políticas seguidas en el campo de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

El término *sociedad del conocimiento* se ha puesto muy en boga en el marco del proceso globalizador de la economía, cobrando una importancia cada vez mayor en la filosofía del desarrollo local, como una manera de integrar el ámbito regional en la dinámica global, en base al estímulo del conocimiento y el desarrollo tecnológico en las regiones, a fin de fomentar y potenciar su desarrollo económico (Sakaiya, 1995).

Desde esta perspectiva el conocimiento ha adquirido una importancia fundamental en el campo de la producción y la organización empresarial, así como en la generación de nuevos productos y procesos, que cada vez demandan una mayor inversión en insumos inmateriales, entre los cuales, el conocimiento ocupa la posición dominante, generándose de esta manera, productos de elevada sofisticación tecnológica y nuevas maneras de pensar y de intervenir en los asuntos económicos, políticos y culturales de los distintos países, regiones o localidades (Delapierre, 1995, 18).

Paralelamente, esta sofisticación tecnológica impone una dinámica competitiva más compleja en el mercado internacional, ya que los bienes y servicios transados se hacen cada vez más complejos, en el sentido de que involucran una creciente cuota de progreso técnico (información, conocimiento e innovación), haciendo que las reglas de negociación también se tornen cada vez más complejas y exigentes. Esta nueva realidad también ha complejizado la naturaleza, operatividad y dinámica de los distintos actores comerciales, que se hacen cada vez más exigentes, al incrementar sus condiciones como

competidores, en aras de la compleja realidad que expresa el mercado, imponiendo una serie de novedosos códigos que deben ser traducidos eficientemente para su comprensión social, para lo cual, el inglés se ha constituido en el metalenguaje exigido por la dinámica global (Boisier, 2002, 10).

Tal situación se refleja en el ámbito regional, a través de una ineludible demanda de nuevos conocimientos hacia aquellos territorios que de verdad pretenden convertirse en sujetos competitivos y ganadores en la dinámica global, realidad que se traduce en la necesidad de complejizar su propia dinámica interna, a fin de comprender la complejidad de su propio entorno; ya que la complejidad sistémica que se manifiesta, implica la carencia de información necesaria y adecuada para comprender y describir con claridad el entorno o su propia dinámica interna (Luhman, 1997).

Es así que, la necesidad de adquirir y manejar nuevo conocimiento de manera permanente, se ha convertido en un requerimiento vital para cualquier individuo, grupo social o ente gubernamental, ya que si no se está a tono con los cambios impuestos por el entorno; difícilmente se puede avanzar en cualquier intento serio de progresar, y en el caso específico de las regiones, “éstas deben casi permanentemente reconstruir estructuras obsoletas, renovar recursos agotados, recuperar instituciones vencidas, revitalizar habilidades y reconstruir conocimientos inadecuados” (Maskell y Malberg, 1999: 167).

Por otra parte, es importante resaltar en este sentido que el conocimiento convertido en nuevas tecnologías, a la inversa del capital, se hace cada vez menos accesible a los grandes conglomerados sociales, alejándose de la connotación de bien público que en muchas oportunidades se le ha pretendido imponer. Tal realidad se expresa en el hecho de que generalmente es transmitido por sus propios creadores, a nivel individual o colectivo y, no precisamente, a través de maquinarias y equipos muy sofisticados, haciendo que circule muy rápidamente en esferas muy limitadas, ya que se requiere para ello de entornos cada vez más sofisticados para su decodificación, comprensión y aplicabilidad (Savy y Veltz, 1995, 7).

La esencia de este planteamiento radica en que la denominada globalización del conocimiento, no se ha ejecutado plenamente, ni se pretende hacerla, por parte de los países avanzados; ya que es precisamente el dominio y el control de sofisticadas tecnologías, el factor político y económico que les permite mantener su supremacía en la economía mundial. De esta manera, la brecha digital cada vez se acentúa más entre países pobres y ricos, en virtud de la gigantesca capacidad y experiencia para generar

nuevos conocimientos de las grandes potencias, traducidas en soluciones tecnológicas altamente sofisticadas (Nowotny et al., 2001).

Contrariamente, la manera como se ha venido manejando la cuestión tecnológica por parte de los países avanzados, implica serios obstáculos para el desarrollo económico de las regiones menos desarrolladas, dado que, los niveles de exigencia en la generación de nuevos conocimientos para asimilar la complejidad de su entorno, cada vez se hace más difícil de alcanzar; cuestión que impone la necesidad de repensar seriamente las políticas de innovación de las localidades en función de sus propias potencialidades y, tratando de aprovechar las pocas posibilidades de acceso que se van abriendo en el mundo globalizado. Para ello se hace fundamental, reducir la asimetría en el acceso y uso de la Internet y, en general, en el manejo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), con el ánimo de aminorar el número de analfabetos digitales y, por ende, la incultura digital (Rúa, 2006, 1).

Pese a esta cruda realidad, las regiones continúan luchando por incorporarse en la dinámica globalizadora en función de sus propias posibilidades, y para ello, el conocimiento tácito ha venido mostrando una gran importancia como elemento dinamizador del desarrollo local. Al estar anclado en la cultura territorial, este tipo de conocimiento adopta una escasa movilidad, ya que reside en cada individuo o grupo social de la localidad, cuya evolución en el tiempo, conforma verdaderos focos de creatividad y desarrollo económico. Este planteamiento se sustenta en el hecho de que, las regiones más avanzadas del pasado, siguen siendo las más avanzadas del presente, expresando con ello una clara relación entre el capital humano y el grado de desarrollo (Camagni, 2000).

Desde esta perspectiva se habla de regiones ganadoras y perdedoras en el mundo de la competitividad globalizadora, enfatizando que aquellas regiones ganadoras son sinónimo de más y mejor conocimiento, de mayor velocidad en la capacidad de respuesta y por ende de mayor complejidad. Esta dinámica, propia de los actores locales y de su comprensión, así como su expansión, no radica en máquinas y equipos sofisticados, ni en novedosos sistemas organizativos foráneos, sino esencialmente, en el proceso inherente de cada localidad para crear nuevo conocimiento en función de sus valores ancestrales inmersos en su cultura (Benko y Lipietz, 2000).

El reto fundamental sigue siendo la manera de integrar el nuevo conocimiento generado en las regiones con el conocimiento generado en el mundo globalizado, para lo cual, se hace imprescindible fortalecer los esfuerzos en el área de las TICs y la

creciente virtualización de la economía, cuyos efectos se hacen sentir en el campo político, institucional y cultural.

Esta nueva filosofía de lo virtual, cuya esencia radica en el desarrollo de las TICs, ha impuesto una verdadera reconfiguración de la geografía política y económica del mundo, ya que las barreras físicas para la inmediata circulación del capital y la información han desaparecido por completo, permitiendo el surgimiento de novedosos conceptos como: realidad virtual, regiones virtuales, gobierno virtual, empresa virtual, universidad virtual, banco virtual y comercio electrónico, entre otras modalidades propias de la globalización del capital internacional, que se ha denominado *la sociedad del conocimiento o la nueva economía* (Wong, 1999, 7-10).

La dinámica de esta compleja realidad se ha traducido en elevados niveles de productividad, traducidos en crecientes cuotas de competitividad, innovación y novedosos cambios organizacionales en y entre empresas, por tratar de sobrevivir en un mercado cada vez más exigente, en el cual, la información como el principal insumo de producción, da origen a un modelo organizativo en redes virtuales (empresa red), novedosos mecanismos de cooperación y alianzas estratégicas, a través de las llamadas regiones virtuales y el comercio electrónico, siempre bajo la filosofía de que “la globalización ofrece oportunidades para los más hábiles y rápidos, así como amenazas para quienes no pueden o no quieren ponerse a tono con las exigencias del entorno” (Boisier, 2002: 11).

En función de ello, en el ámbito local se hace cada vez más perentorio fortalecer el desarrollo tecnológico, en virtud de que las nuevas tecnologías se han convertido en el motor fundamental del desarrollo económico en el mundo, haciendo que el éxito o fracaso de nuevos productos, sistemas organizativos y procesos productivos concretos; actualmente estén condicionados a la capacidad de respuesta del nivel de conocimiento de cada región, imponiendo la necesidad de que las empresas desarrollen una adecuada dinámica para mantener su nivel de productividad en función de los cambios impuestos por el mercado internacional.

Ante esta panorámica, se impone *el aprendizaje colectivo regional*, como puntal fundamental para enfrentar la dinámica e incertidumbre de un mercado globalizado, a partir del cual, debe surgir el conocimiento y las soluciones más adecuadas para abordar exigencias en el campo productivo, organizacional o de mercado, a lo largo y ancho de un conjunto de empresas próximamente ubicadas; facilitando la cooperación e integración empresarial mediante una sinergia cognitiva, en

la cual, se hace indispensable, un nivel institucional que apoye y fomente esta integración cognitiva (Helmsing, 2000).

Este planteamiento cobra mayor importancia cuando se trata de empresas pequeñas y medianas (PyMEs), típicas del tejido productivo de las regiones menos avanzadas, en las cuales pesa más su aislamiento institucional que su tamaño en la estructura productiva de la región, ya que individualmente, sus posibilidades para competir en el mercado internacional se hacen mínimas, por la falta de suficiente capital, economías de escala y de alcance, así como, de cierto poder político que fortalezca su desenvolvimiento local y potencie su inserción en el mercado global (Sengenberger y Pyke, 1990, 2-3).

Este proceso de integración, necesariamente requiere de elevados esfuerzos en la consolidación y expansión del denominado *capital social*, entendido como “diversas redes de cooperación permanentes o no, basadas en la confianza interpersonal, capaces de operar en contextos de reciprocidad difusa, más allá de relaciones familiares o de amistad, orientadas a la consecución de fines legítimos” (Boisier, 2003: 12).

Para la consolidación del capital social, es fundamental la interconexión entre empresas (activos relacionales), a objeto de potenciar la innovación y la competitividad en el ámbito local. Estas interrelaciones se expresan a través de la reciprocidad y mutua confianza, lazos de amistad, convenciones y rutinas incentivadoras del espíritu corporativo, así como diversas acciones tendientes a fomentar el conocimiento y el aprendizaje colectivo (Storper, 1997).

En otras palabras, en aras de mantener y fortalecer un elevado nivel de competitividad empresarial a lo largo del tiempo, se hace necesario que las regiones fortalezcan sus ventajas competitivas basadas en el conocimiento, la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, más allá de las tradicionales ventajas comparativas. Ahora se demanda una mayor y más eficiente gestión tecnológica, ya que ésta involucra una amplia gama de áreas estratégicas para la empresa, yendo desde la política de proveedores, hasta la contratación de servicios de ingeniería y nueva tecnología con Centros de Investigación y Desarrollo, así como con Universidades y Tecnológicos Especializados; pasando por los procesos de producción, organización, distribución y comercialización de productos (o servicios). Esta nueva dinámica, necesariamente implica ampliar la visión tradicional de la gestión tecnológica de la empresa, superando la simplista creencia de asociarla sólo a un centro u oficina de investigación en sus propias instalaciones (Rosales, 1991).

1.2.4.2.1. La difusión de las innovaciones tecnológicas a través de redes

Dado que el conocimiento es la herramienta básica de la competitividad, las empresas a nivel local se han visto en la imperiosa necesidad de construir redes, a fin de transmitir y fortalecer la generación de nuevo conocimiento, haciendo uso de las potencialidades de las regiones en cuanto a conocimiento tácito se refiere y, afrontando en algunos casos, sus propias debilidades estructurales para competir en el mercado internacional.

De esta manera, en la literatura especializada ha surgido un nuevo concepto denominado *coopetencia*, haciendo referencia justamente a este necesario proceso integrador inter-empresarial. Bajo la filosofía de la economía del conocimiento y el sistema de redes de empresas, ampliamente utilizados para fomentar las innovaciones tecnológicas, cada empresa se especializa en determinada área o sector de la producción en un clúster o grupos de empresas cercanamente ubicadas. En este contexto, se requiere de la *coopetencia*, es decir de la competencia acompañada simultáneamente de la necesaria cooperación, a fin de elevar el margen de utilidad del todo el grupo empresarial, ya que existe interdependencia entre los productos o servicios generados por cada empresa dentro del mismo clúster⁷. De manera paradójica, el incremento de la rentabilidad, necesariamente implica reforzar los lazos de cooperación y fusiones empresariales a nivel nacional e internacional (García y Lara, 2004, 154).

Bajo esta nueva dinámica productiva, la competitividad adquiere carácter sistémico, ya que su esencia se sustenta en las múltiples relaciones humanas en el complejo entramado social, económico, político y cultural de un territorio; haciendo que la ubicación geográfica de las empresas responda a la existencia de un entorno innovador, capaz de proporcionar las herramientas necesarias para afrontar las crecientes exigencias del mercado internacional (Montero y Morris, 1999, 336).

El enfoque de la *competitividad sistémica*, radica en la configuración de una amplia red de prestadores de servicios especializados en distintas áreas, en torno a un determinado producto o servicio de una empresa o industria en la región. Este proceso involucra no solo el aspecto productivo y gerencial, sino también el aspecto

⁷ Un cluster se define como una concentración geográfica de empresas e instituciones próximamente cercanas e interconectadas entre si a fin de incentivar mayores niveles de competitividad. Esta interconexión abarca diversas áreas del aspecto productivo como la contratación de insumos de calidad, tecnología especializada, mano de obra cualificada y demás servicios complementarios, así como las relaciones institucionales con entes gubernamentales y demás organismos claves en el proceso de expansión de la producción (Porter, 1990).

institucional, ya que debe existir una adecuada interrelación con los distintos entes del gobierno local, cuya función debe estar orientada al incentivo de las actividades empresariales y emprendedoras, facilitando de esta manera la difusión del conocimiento tácito y el fortalecimiento del desempeño empresarial (Savy y Veltz, 1995, 37).

El carácter netamente endógeno de la competitividad, permite que las innovaciones surjan justamente de las múltiples interconexiones entre los distintos actores locales y del conocimiento tácito que los relaciona, haciendo de éste un conocimiento difícil de codificar y de difundir formalmente, ya que radica en las experiencias y vivencias propias de cada individuo, lo cual constituye la fuente de la acumulación tecnológica.

Esta acumulación de conocimiento tácito, se traduce en capacidades localizadas (capacidad cognitiva) en las regiones, ya sean de reciente creación o de vieja data en el plano ancestral y cultural, que se han transformado en los verdaderos motores de la competitividad local, ya que es a través de éstas, que las empresas pueden crear soluciones tecnológicas más eficientes y oportunas para afrontar determinada estrategia por parte de sus competidores más cercanos.

1.2.4.2.1.1. La conformación de nudos tecnológicos localizados

Bajo la dinámica sistémica de la competitividad y de las capacidades cognitivas localizadas, Gallego (2009, 57), introduce el concepto de *nudos tecnológicos localizados*, como una aproximación más amplia y concreta de las citadas capacidades en el proceso de creación y difusión de nuevos conocimientos.

Sostiene en este sentido, al igual que los autores antes comentados, que la generación de conocimiento regional se lleva a cabo a través del entramado de las múltiples relaciones formales e informales que se establecen entre las distintas empresas y los centros de investigación y desarrollo (I+D) de las localidades, entre éstas y otras regiones, así como en sus relaciones con el mundo externo; conformando una estructura funcional y operativa, que este autor denomina *nudos tecnológicos localizados* (NTL), que constituyen verdaderos emporios de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías en el proceso de producción local.

Una vasta literatura alusiva a los clusters y sistemas de producción territorial e innovación (SPI), destaca el carácter fundamentalmente localizado del aprendizaje y la innovación, sustentado en la importancia que ha venido tomando el conocimiento tácito

e implícito en la generación del mismo, en un ámbito de profundas interrelaciones entre empresas o grupos empresariales (Porter, 1990).

No obstante, ha sido verificado a través de distintos estudios empíricos, la debilidad de las interrelaciones materiales entre empresas de un mismo grupo o cluster, determinando que son las relaciones externas las que fomentan el dinamismo tecnológico, ya que el conocimiento localizado en determinada región fluye con mayor efectividad en la distancia, en la medida en que se haga necesario e imprescindible para otras empresas o grupos empresariales en otras latitudes.

Es así como se impone una creciente demanda del mismo, facilitando su codificación y trasmisión a través de las distintas redes empresariales que se conforman a nivel de ciudades, regiones o países, con el ánimo de incrementar la productividad y competitividad en el mercado internacional, dependiendo su efectividad productiva más del ámbito externo que de la proximidad empresarial local (Malmberg y Power, 2003).

Sin embargo, en medio de estas dos controvertidas teorías sobre las interrelaciones empresariales dentro y fuera de los clusters, se viene abriendo camino un tercer enfoque que sostiene el carácter abierto de los clusters y los sistemas de producción territorial e innovación (SPI), en el cual el territorio se considera el espacio ideal para concretar el entramado de relaciones locales y globales, conformando una especie de circuito de innovación (Amin, 2002 y Amin y Cohendet, 2005).

Es bajo esta disyuntiva teórica que la idea de los *nudos tecnológicos localizados* (NTL), entra a explicar la dinámica de las relaciones internas y externas en los (SPI) dentro de un sector específico de la producción. Éstos vendrían a constituir puntos de enlace en la cadena de valor agregado de un determinado producto o servicio en el mercado, radicando allí las ventajas competitivas del empresario y, por ende, el punto de referencia para hacer más densas las relaciones externas con otras empresas, mediante una especie de competencia y colaboración mutua (cooperencia),⁸ que determina que un SPI posicionado como competitivo a nivel internacional, cuente con un entramado de relaciones internas y externas mucho más denso y eficiente que aquellos que solo se limitan al ámbito local.

De esta manera, la competitividad⁹ de empresas y territorios queda determinada por su capacidad de innovación, la cual, a su vez es determinada por la

⁸ Este concepto hace referencia a la cooperación requerida para competir eficazmente (Boisier, 2001, 13).

⁹ En este caso al hacer referencia a la competitividad de los territorios o regiones se alude a la definición suministrada por Michael Porter (1990) sobre la competitividad de una país o nación, el cual destaca la

capacidad cooperativa de los diferentes actores para generar un proceso de aprendizaje interactivo entre productores y consumidores, implicando paralelamente, esfuerzos en el ámbito cultural, social y económico, a fin de moldear una estructura social e institucional que cimiente las nuevas relaciones económicas. Para ello, es fundamental aprovechar la proximidad geográfica entre empresas, para su consolidación y permanencia en el tiempo, en base a las relaciones de confianza y fraternidad propias del territorio, para motorizar el citado aprendizaje interactivo (Lundvall y Johnson, 1994).

En este sentido, el territorio representa el espacio impulsor ideal del desarrollo, ya que estimula no solo la proximidad geográfica entre empresas, sino la proximidad organizacional o relacional, la cual, implica la necesidad de compartir un mínimo grado de conocimiento técnico o científico en el saber hacer diario, factor esencial para estimular una verdadera interacción creativa (Torre y Rallet, 2005).

Paralelamente, el territorio también estimula una proximidad institucional o cultural que interconecta todos los actores locales, en torno a un conjunto de valores y una visión compartida del mundo exterior, propiciando la creación de nuevo conocimiento tácito, que posteriormente contribuirá a acrecentar el stock de conocimiento interactivo en el campo empresarial, no existiendo ninguna razón para intuir que tal proceso creativo se produzca solo en el territorio, sino entre territorios, entre países y entre continentes a nivel mundial (Kirat, 1993).

En opinión de Porter (1990), la capacidad creativa de las empresas se potencia en su propio seno, así como en las interacciones con otras empresas y centros de investigación, pero en el caso de los SPI tradicionales, las habilidades de innovación se fortalecen en torno al conjunto de empresas locales vinculadas a la demanda de un determinado producto o servicio en el mercado internacional, así como entre aquellos subsectores proveedores en la cadena de producción. De esta manera, se conforma una especie de entramado dinámico y complejo que denota lo que Gallego (2009, 57) denomina, *nudos tecnológicos localizados* (NTL), caracterizados por la preeminencia de relaciones no mercantiles, en los cuales la dinámica territorial y empresarial confluyen mutuamente.

productividad empresarial como su principal determinante, expresando que la queda expresada como la capacidad para producir bienes y servicios de mayor calidad y menor precio que los competidores domésticos e internacionales, lo cual se traduce en crecientes beneficios para los habitantes de una nación al mantener o aumentar los ingresos reales.

En función del grado de innovación tecnológica y capacidad competitiva, aquellas empresas que ostenten mejores niveles buscarán asociaciones estratégicas con proveedores innovadores a nivel local, regional o internacional; así como con los distintos de centros de investigación y desarrollo (I+D) internos y externos, generando potenciales ventajas competitivas para ellas y los territorios en los cuales radiquen. Este acceso es reservado solo para las denominadas empresas líderes y retadoras, que de manera continua y progresiva procuran el surgimiento y aprovechamiento de nuevas soluciones tecnológicas, a través de la conquista de nuevos espacios interactivos, sustentadas no solo en contactos informales y espontáneos, sino en relaciones más formales y debidamente planificadas, traducidas en una interconexión más fructífera y fluida a través de un lenguaje cada vez más especializado.

Es así como los NTL surgidos de este complejo entramado de relaciones ínter empresariales e intersectoriales en el territorio, incentivan y potencian sus ventajas competitivas en función de la elevada exigencia de los consumidores y la creciente competencia de los productores, dando origen a un sector empresarial con mayores habilidades tecnológicas y en permanente contacto con segmentos de consumidores cada vez más especializados (usuarios de elevada calidad), que se traducen en verdaderas innovaciones de proceso o de producto (Porter, 1990).

Destaca en este sentido Gallego (2009, 59), el carácter eminentemente localizado de estos nudos tecnológicos, que los hace difícilmente imitables por otras empresas y territorios, identificándolos como las verdaderas fuentes de sus ventajas competitivas en el mercado mundial. Sin embargo, en el campo práctico se requiere que éstos sean imitados por otras empresas y territorios para su propio crecimiento económico, incentivando el surgimiento y proyección de su capacidad creativa que progresivamente pudiera potenciarse a través de mayores niveles de competitividad.

Tal situación hace que “los NTL definan el ámbito del SPI donde las relaciones externas con otras organizaciones son más densas, porque en torno a éste se ubican las empresas con mayores habilidades internas y relacionales, y las que están sometidas a mayores presiones y estímulos a la innovación de clientes y competidores” (Gallego, 2009: 60).

Pareciera lógico suponer que la distancia física entre regiones y territorios, impida sustituir la inicialmente requerida proximidad organizacional, geográfica e institucional que proporciona el territorio en la generación de nuevos conocimientos,

pero la verdad es que no es así tal realidad. Es la proximidad organizacional la que se expande a mercados externos a partir de sus raíces locales y regionales.

De esta manera, bajo la dinámica homogeneizante de la globalización estas capacidades heterogéneas y localizadas de las regiones, adquieren cada vez mayor importancia en la generación y consolidación de soluciones tecnológicas propias, permitiéndoles a las empresas en muchos casos el posicionamiento a nivel internacional de nichos de mercado basados en el aspecto cultural de cada región (denominación de origen), con elevados niveles de competitividad y excelentes márgenes de ganancia, que representan una de las tantas ventajas aprovechables por el entorno local en el ámbito global de la economía (Boisier, 2002, 14).

Sin embargo, a tales efectos no solo es indispensable la creación y potenciación del conocimiento tácito, sino que también se requiere de un permanente flujo de conocimiento codificado, a fin de estar sintonizado con la realidad global, el cual demanda para su decodificación y aprovechamiento de un volumen cada vez más exigente de conocimiento tácito, siendo esta combinación decisiva en la consolidación del progreso tecnológico y el desarrollo económico de las regiones, en el ámbito de una economía basada en el conocimiento a nivel mundial.

1.2.4.2.2. El surgimiento de regiones que aprenden o regiones ganadoras

En el marco de la economía del conocimiento, la visión sistémica de la competitividad se ha tornado en el factor fundamental del desarrollo territorial, destacando la importancia de que su radio de acción ya no se limita sólo al campo microeconómico propio del mundo empresarial, sino a todo el contexto territorial, involucrando la organización política, económica y cultural; en la cual nacen y se potencian las verdaderas estrategias de desarrollo tecnológico como un todo integrado.

Como ya se indicó en apartados anteriores, la razón de este planteamiento obedece a que el enfoque global de la economía ha impuesto elevados niveles de competencia en el mercado internacional, no solo a las empresas, sino a los territorios en los cuales éstas se ubican, dado que el trasfondo de esta logística es la capacidad tecnológica regional que pueda traducirse en mayores niveles de competitividad y, por ende, en atractivas ganancias económicas.

Bajo esta visión ha surgido en la literatura especializada la idea de *regiones inteligentes que aprenden o regiones ganadoras*, aludiendo al concepto de *nuevos*

distritos industriales, en clara referencia a una nueva visión de los viejos distritos industriales italianos bajo la teoría de los polos de desarrollo, en los cuales destaca la idea integrativa en la continua y permanente generación de nuevo conocimiento, más allá del ámbito empresarial (Esteban et al., 2006, 14-19).

El concepto de región inteligente surge a la luz de la economía del conocimiento y ha sido abordado por diversos autores, entre los cuales destacan: Michael Storper, Richard Florida, Allen Scott, Kevin Morgan, David Edgington y James Simmies, entre otros, quienes hacen referencia a aquellas regiones que poseen grandes ventajas competitivas, sustentadas en la capacidad para generar conocimiento de manera continua y permanente, haciendo uso de eficientes redes de producción en las cuales se entrelaza la tecnología local, sustentada en el conocimiento tácito, con el conocimiento codificado, propiciando de esta manera un ambiente proclive a la innovación y al fomento del espíritu empresarial, que es potenciado y fortalecido por el aspecto institucional de la región, en una especie de emergencia sistémica cognitiva (Boisier, 2003: 14).

La idea que subyace detrás de la concepción de las llamadas regiones que aprenden, es la consideración de las innovaciones como dinámicas complejas que surgen de las infinitas interrelaciones entre los distintos actores locales, de manera gradual y acumulativa a lo largo del tiempo y, no de una sola fuente de capacidad creativa, planteamiento que critica y amplía la simplicidad de la visión ortodoxa de los modelos lineales de innovación, sustentados netamente en la investigación formal en I+D.

La nueva visión de innovación tecnológica, hace que la infraestructura humana y la infraestructura de redes empresariales, resulten actualmente mucho más importantes que la infraestructura física de cualquier región o territorio, ya que entran en juego las denominadas innovaciones incrementales de Schumpeter (1934), incentivando nuevas maneras de analizar la realidad a través del aprender haciendo, aprender usando y el aprender interactuando.

Este proceso implica una compleja dinámica, en la cual se pone en marcha un verdadero proceso creativo, que implica un eficiente ligamento entre distintas unidades operativas en el campo técnico, organizativo, empresarial, comercial, cultural e institucional y, de cuya visión sistémica y multidisciplinaria depende el éxito o fracaso de un verdadero desarrollo tecnológico regional, en contraposición a una simplista visión aislada de tan compleja realidad (Edgington, 1998).

De acuerdo a investigaciones empíricas destaca por el citado autor, las principales características que identifican a las denominadas regiones inteligentes se encuentran: (i) Una consolidada estructura empresarial e industrial distribuida en redes, que potencian ampliamente la capacidad de innovación local, (ii) Un destacado apoyo a la innovación y al espíritu empresarial, por parte de los distintos entes gubernamentales y diversas organizaciones (públicas y privadas) orientadas a la I+D, como requisito indispensable para mantener una plataforma tecnológica renovada y acorde a las exigencias del mercado y, (iii) Un destacado apoyo institucional de carácter nacional, para facilitar el flujo de nuevos conocimientos en todo el territorio y en todas las áreas del quehacer humano.

Dentro de las experiencias más exitosas destacan las regiones del Silicon Valley y la Route 128 en Estados Unidos y, muy pocas en América Latina, regiones que de acuerdo a la similitud con el concepto de *organizaciones que aprenden*, desarrollado en el campo organizacional, son “expertas en crear, adquirir y transmitir conocimiento, y en modificar su conducta para adaptarse a esas nuevas ideas y conocimientos” (Garvin, 2000: 56).

Las *organizaciones que aprenden* se asemejan a las llamadas *regiones ganadoras*, porque manejan con gran capacidad y experiencia aspectos neurálgicos de su potencial creativo, tales como: visión sistémica en la solución de conflictos, orientación al cambio y manejo de novedosos enfoques, el uso de sus propias experiencias como motivo de aprendizaje, la evaluación de las prácticas más exitosas de regiones similares, a fin de incorporar elementos valiosos en sus propias estrategias cognitivas y, finalmente; la destacada capacidad para transmitir de manera inmediata el conocimiento generado a lo largo y ancho del territorio (Cooke, 1993).

Por otra parte y, en función de la visión de regiones que aprenden, la literatura especializada ha introducido complementariamente el concepto de *medio innovador*, para destacar la importancia que desempeña un ambiente propicio y motivador del desarrollo tecnológico, muy propio de las regiones altamente sofisticadas en materia de tecnología; el cual, les sirve de reservorio o caldo de cultivo para la generación de nuevas ideas y su posible conversión en nuevas tecnologías (Méndez, 2006, 5-6).

La noción de medio innovador está asociada a autores tales como Aydalot, Camagni, Maillat y Perrin entre otros, quienes lo asocian a un importante mecanismo reductor del nivel de incertidumbre, que eventualmente pudiera surgir entre los diversos actores locales, tales como: empresas, redes empresariales, entes gubernamentales,

culturales y medioambientales, entre otros; el cual, afecta su estructura interactiva e influye en la gestión de la información y el conocimiento (Boisier, 2002,16).

De manera más concreta el medio innovador “es el conjunto de relaciones que intervienen en un área geográfica, que reagrupa, en un todo coherente, un sistema de producción, una cultura técnica y unos actores. El espíritu de empresa, las prácticas organizativas, los comportamientos empresariales, las formas de utilizar las técnicas, de aprehender el mercado y, el saber hacer, son a la vez, partes integrantes y constitutivas de un medio innovador” (Maillat, et al., 1993: 4)

De acuerdo a Vázquez (1999, 111), un medio innovador se destaca por las siguientes características: (i) Hace referencia a un aparente espacio abierto, pero simultáneamente constituye un ámbito muy concreto en el cual los distintos actores organizan la producción de nuevas tecnologías, (ii) La permanente constitución y fortalecimiento de vínculos de interdependencia funcional, a través de las múltiples formas que adoptan las redes interempresariales y, (iii) El empoderamiento social de un destacado espíritu colectivo de aprendizaje y emprendeduría empresarial.

En síntesis, el medio innovador es un mecanismo que facilita la lógica de la dinámica territorial en el aspecto creativo de nuevas tecnologías, en el cual se considera la innovación como un fenómeno colectivo, sustentado en la compleja y difusa interrelación operativa y estratégica que se establece entre los múltiples actores locales del territorio.

1.2.4. Fortalecimiento de las ciudades como motores del desarrollo económico

La tendencia globalizadora de la economía y la potenciación de la teoría del desarrollo local, han impulsado en gran medida el desarrollo urbano de las principales ciudades y regiones del mundo, básicamente porque la ciudad constituye el ente económico, institucional, social y político por excelencia para el surgimiento de verdaderos procesos de desarrollo.

Es en la ciudad donde confluyen diversos factores claves del desarrollo local, tales como: proximidad geográfica entre empresas y actores, disposición de mano de obra cualificada, recursos materiales, capacidad para generar nuevos conocimientos y amplias facilidades para su difusión a través de redes empresariales cuidadosamente estructuradas, los cuales representan importantes mecanismos reductores de costos de producción, transacción y transporte (Vázquez, 2005, 96-99).

Esta particular estructuración de la actividad productiva, conduce inevitablemente a la generación de economías de escala internas y externas (economías de aglomeración), que se traducen en elevados niveles de productividad y competitividad que favorecen ampliamente al capital extranjero en el mercado internacional (García y Muñiz, 2005, 5-7).

La nueva realidad global ha impuesto severos cambios estructurales en la conformación de las ciudades, transformando la dinámica de las grandes ciudades industriales, propias de la época de la revolución industrial, en una amplia y variada tipología de ciudades especializadas en distintas áreas del aspecto productivo, dentro de las cuales destacan las denominadas modelos de excelencia, polos tecnológicos, polos de desarrollo y sistemas locales de empresas, todo ello enmarcado en la filosofía de hacerse más atractivas a las inversiones del capital internacional.

Estas diversas categorías de ciudades o regiones tienen en común la constitución de aglomeraciones (clusters) de empresas, con elevado potencial para la generación de nuevas tecnologías, mano de obra altamente especializada y ubicación estratégica en el mercado internacional, que facilite el lanzamiento de nuevos productos al menor costo posible (Pulido, 2003, 95-101).

Paralelamente, dentro de esta misma logística estructural también ha aflorado una especialización de ciudades en el área de servicios, es decir, en el sector terciario de la economía, cuya actividad económica es la comercialización a nivel internacional de los mismos.

En los últimos años se han venido conformando diversas categorías especializadas de servicios empresariales y personales, abarcando desde el turismo, servicios a la producción, servicios de información, servicios personales (ocio, asistencia sanitaria y servicios comerciales), hasta la oferta de servicios que impulsan la competitividad empresarial (marketing, asistencia técnica y consultoría, además de servicios financieros y seguros), conformando verdaderos centros de especialización cosmopolita, clave fundamental de la expansión económica del capital internacional, ahora disgregado en conglomerados de producción altamente diferenciados a lo largo y ancho del planeta (Sassen, 2003, 16-18 y Vázquez, 2005, 104-106).

En resumen, la geografía económica y política del mundo en la actualidad como en el pasado, sigue siendo determinada por los intereses del capital internacional, concretamente, por los elevados niveles de competitividad que demandan crecientemente las grandes transnacionales para garantizar su supervivencia en el mercado mundial.

Indudablemente que el elemento clave para ello lo representa el avance tecnológico y la capacidad para crear nuevos conocimientos, que se ha convertido en el elemento indispensable del desarrollo económico de las principales ciudades y regiones del mundo; dentro de la cuales, habrá ganadoras y perdedoras en función de sus propias capacidades de innovación, diferenciación que cada vez se expande más en función de la denominada globalización del conocimiento científico-tecnológico, que continúa esperando por su cabal concreción en el mundo. Este tipo de conocimiento se comporta más como un bien privado, que como un bien público, como tantas veces se ha pretendido vender esta idea, lo cual se expresa claramente, al observar la amplia brecha digital existente entre los países desarrollados y los menos desarrollados.

Dentro de esta dinámica mundial, la teoría del desarrollo local ha venido a encajar perfectamente como una política de especialización, garante de elevados niveles de productividad y competitividad en la producción de bienes y servicios por parte del capital internacional.

CAPÍTULO III

**GLOBALIZACIÓN
Y
DESARROLLO LOCAL:
INTERRELACIONES**

Introducción

El proceso de globalización constituye una realidad intangible y compleja que influye todas las facetas de la vida humana, yendo desde los aspectos más insignificantes del quehacer diario de un individuo, hasta representar una seria amenaza para su propia supervivencia en el planeta. Este destacado fenómeno, aunque de vieja data, ha mostrado sus efectos más recientes en las últimas dos décadas, a través del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), mecanismos que han facilitado ampliamente la expansión del capitalismo a nivel planetario, en la cual, la distancia entre países ha dejado de tener importancia, dada la velocidad con que circulan el capital y la información en el mundo.

Precisamente, la reducción en los costos de transporte y en el manejo de la información, ha inducido la deslocalización de la producción mundial, la cual, ahora se distribuye en ciertas y determinadas regiones del planeta. Esta nueva reestructuración del proceso productivo, respecto a la concentración en grandes polos industriales, propia del tradicional enfoque fordista, busca la reducción de los costos de producción en insumos y mano de obra especializada, en aquellas regiones y países que mejores condiciones ofrezcan actualmente al capital internacional.

Este complejo proceso impone severas exigencias a los territorios que pretenden ser receptores de sus inversiones, concretamente en el campo tecnológico, pues el elemento clave para motorizar la productividad y competitividad que demanda el mercado internacional, radica en la capacidad para generar conocimiento que debe convertirse en innovaciones tecnológicas, no solo en el campo de la producción y la comercialización, sino en el plano social e institucional. Exigencias, que si son debidamente aprovechadas, se convierten en ventajas para fomentar el desarrollo económico de los territorios, de lo contrario, pueden implicar serias amenazas para su evolución y desarrollo.

A lo largo del presente capítulo, se ofrece al lector una visión resumida del devenir histórico del fenómeno de la globalización, así como sus principales dimensiones de análisis, destacando fundamentalmente la dimensión económica; en la cual, se busca resaltar los efectos de este complejo proceso global sobre el desarrollo local, así como, la interrelación local-global en el marco de una perspectiva de integración entre ambas realidades, en aras de lograr un mayor fortalecimiento del desarrollo territorial.

1. Globalización y desarrollo local

El tema del desarrollo local aborda una serie de variables de carácter cualitativo, propias de cada territorio, que a lo largo del tiempo se han expandido y cada vez toman mayor importancia, en función del grado de complejidad que implica el generar un mayor nivel de vida a la sociedad, en un mundo cada vez más globalizado, caracterizado por la incertidumbre y la volatilidad de sus principales indicadores.

Por otro lado, la globalización expresa un proceso económico-financiero y tecnológico que abarca todos los rincones del planeta, en el cual el proceso de producción se ha reestructurado hacia la especialización de determinados bienes y servicios, en áreas o regiones muy concretas del planeta, que ofrecen determinadas ventajas competitivas en materia de innovación tecnológica, elemento clave de los elevados niveles de productividad y competitividad que actualmente exige el mercado mundial.

La complejidad propia del proceso de globalización se expresa por la elevada velocidad con que circulan el capital y la información en el mundo, sustentados en los grandes avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones. Esta dinámica hace que los cambios en los procesos de producción y en materia de inversión, sean cada vez más complejos y veloces, dado que la demanda mundial de bienes y servicios cada vez es más especializada y exigente.

Estas dos realidades, complejas y aparentemente irreconciliables, forman parte de la esencia misma del desarrollo económico en el mundo en los tiempos modernos, una de carácter local y la otra de dimensiones globales, pero con intereses comunes, que fácilmente podrían determinar una integración de ambos enfoques, a través de la incorporación de la diversidad en la unidad (Arocena, 1997, 3).

1.1. Globalización: concepción teórica

No existe actualmente un común acuerdo sobre la definición teórica del proceso de globalización entre los distintos autores, producto del grado de complejidad que muestra este proceso y sus múltiples facetas en distintos campos del quehacer económico, social, político, cultural, ambiental y tecnológico de la humanidad (Vázquez, 2000, 48-49).

Sin embargo, algunos autores han delineado distintos enfoques interpretativos de este complejo fenómeno, yendo desde la consideración de la globalización como: un mundo sin fronteras, una fantasía alejada de la realidad, la forma que toma el

liberalismo en la actualidad, internacionalización o mundialización, hasta la concepción histórica; visiones todas que tienen en común el efecto expansivo del sistema capitalista a lo largo y ancho del planeta a través de la historia. Este fenómeno es de vieja data, y sus orígenes están asociados básicamente al comercio internacional y a la internacionalización del capital, y por ende de la producción, que se diferencia en la actualidad respecto a épocas anteriores, en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para acelerar el proceso de internacionalización (Dabat, 2000 y Ferrer, 1996).

La globalización constituye un constructo teórico complejo para describir la nueva realidad económica, política y social que caracteriza al mundo desde la década de los ochenta, expresada en la apertura al mercado mundial en que entraron las principales economías del planeta, conformando grandes bloques de poder a través de un creciente y progresivo proceso de integración que se fortaleció con el final de la guerra fría.

Este amplio proceso de apertura se tradujo en una desregulación progresiva de los mercados de capitales (incentivada por los grandes centros de poder mundial), que facilitaron ampliamente el flujo de capital e información a nivel internacional en períodos de tiempo realmente impresionantes, pues la velocidad de circulación de la información y distintos tipos de datos a nivel planetario es medida en cuestión de segundos, lo cual incentivó grandemente el comercio internacional entre países en volúmenes gigantescos.

El elemento clave de esta vertiginosa expansión que ha experimentado el comercio mundial, ha sido el extraordinario desarrollo experimentado por las TICs que se ha convertido en el motor fundamental del crecimiento económico en los últimos años (Vázquez, 2005, 2-3).

Desde este punto de vista, el proceso de globalización está asociado fundamentalmente al factor tecnológico y económico, generando importantes efectos en el campo político, social y cultural de la gran mayoría de sociedades del mundo, ya que implica un reacomodo de la producción de bienes y servicios, liderizada ahora por las grandes corporaciones internacionales (transnacionales) esparcidas en distintas áreas del planeta. Estas áreas o regiones reúnen características muy especiales que las hacen atractivas y garantes de un alto rendimiento de sus inversiones, generándose de esta manera un cambio del modelo de desarrollo industrial fordista al modelo de desarrollo informacional.

De acuerdo al comentado autor, la globalización es un proceso caracterizado por diversos ajustes en el sistema productivo, producto de la elevada competencia que se genera en los mercados internacionales sobre la base de los elevados niveles de productividad que éste requiere para su sostenimiento y permanencia en el tiempo, factor que es garantizado por el floreciente desarrollo tecnológico que aporta permanentemente innumerables innovaciones en el campo productivo, empresarial y comercial.

Esta nueva filosofía generalmente implica que, el Estado como institución política que rige el desarrollo de las sociedades, haya tenido que ceder parte de su poder al gran capital internacional (representado por las empresas transnacionales), en el marco de una política de eficiencia en el desempeño de sus funciones, que limitó su tamaño y funciones, confinándolo a convertirse en el garante de condiciones económicas y financieras atractivas para la inversión foránea, bajo los preceptos de la filosofía económica neoliberal que concede al mercado y a la inversión privada, el papel fundamental como motores del crecimiento y desarrollo económico.

Esta nueva realidad implica también grandes avances tecnológicos en los distintos medios de transporte y comunicación mundial, haciéndolos cada vez más rápidos y eficientes, lo cual ha conformado una dinámica integración productiva, en la que las distintas empresas y organizaciones se han organizado en redes, a objeto de mantener una permanente y fructífera interacción entre ellas, independientemente de la distancia que pueda separarlas. De esta manera se genera simultáneamente una elevada valoración del territorio y del entorno donde estén ubicadas, ya que ahora la competencia no se genera solo entre empresas, sino también entre territorios en función de sus condiciones económicas, financieras, sociales, culturales, políticas y tecnológicas para incentivar y fomentar la productividad y la competitividad.

Como se analizó detalladamente en el capítulo anterior, la importancia que en las últimas décadas ha tomado el conocimiento y la tecnología en el proceso de producción mundial, ha sido determinante, a tal punto que la literatura especializada ha creado una nueva filosofía para explicar esta realidad a través de la denominada *economía del conocimiento* (Banco Mundial, 2003, 1-7; Vilaseca et al., 2003, 4-8 y (Sánchez y Ríos, 2011, 46-47).

Bajo este nuevo enfoque se considera que la esencia fundamental de la expansión del capital internacional, radica en la capacidad para generar, gestionar y transmitir conocimiento que ostenten las distintas regiones del planeta donde éste pueda

instalar sus novedosos sistemas productivos, ya no bajo una visión centralista y concentradora de funciones, como lo hacía la vieja organización fordista, sino en el marco de un amplio proceso de desconcentración y flexibilidad del proceso productivo.

Esta expansión desconcentrada de la producción a lo largo y ancho del planeta, impone severos retos a las regiones receptoras de los grandes flujos de capital internacional, pues es condición sine qua non, la capacidad que éstas tengan para generar nuevos conocimientos que se conviertan en innovaciones tecnológicas que incrementen el nivel de productividad y competitividad de las empresas, a nivel local, nacional e internacional. Solo de esta manera, el capital internacional puede garantizarse elevados niveles de rentabilidad en el mercado internacional, caracterizado por una elevada competencia entre las grandes transnacionales, que luchan arduamente por satisfacer una demanda cada vez más especializada y exigente, en un mundo cada vez más globalizado.

Bajo esta dinámica productiva, y teniendo en cuenta los planteamientos de la filosofía de *la nueva economía, o economía del conocimiento*, a nivel teórico, algunos autores se han atrevido a denominar aquellas regiones con elevadas capacidades para crear y transmitir nuevo conocimiento, como *regiones que aprehenden*, las que a la postre se convierten en *regiones ganadoras* bajo el imperio del proceso globalizador.

Similarmente, aquellas regiones con escasas posibilidades para generar y transmitir nuevos conocimientos en el campo productivo, se asocian con las *regiones perdedoras*, las cuales tiene el reto de ajustar sus procesos productivos a la nueva dinámica internacional, si de verdad desean participar de los beneficios económicos del proceso de globalización (Benko y Lipietz, 2000).

Es precisamente esta nueva vertiente cognitiva que ha tomado el proceso de producción en el mundo, el elemento clave para definir y articular los proceso de desarrollo local en las diferentes regiones, los cuales, necesariamente deben estar a tono con las nuevas exigencias a nivel mundial en materia de conocimiento e innovaciones tecnológicas.

En la actualidad son las llamadas regiones que aprehenden, las llamadas a motivar el crecimiento y el desarrollo económico sobre la base de sus cualidades para asimilar e implementar nuevos cambios tecnológicos. Para ello, deben partir de su nivel de creatividad y emprendimiento empresarial, el cual, a través de complejos procesos culturales, sociales, económicos y políticos, debe ser orientado al fortalecimiento de un verdadero cambio de mentalidad productiva respecto a su tradicional manera de pensar

y actuar. Es así como, a través de la necesaria adaptación a la nueva realidad impuesta por el proceso globalizador, progresivamente se irán generando verdaderos emporios de desarrollo y progreso en determinadas áreas del planeta, de lo contrario, lamentablemente, cada vez se expandirá más la brecha económica y social entre países en el mundo, sustentada, precisamente, en las elevadas diferencias digitales o tecnológicas (Boisier, 2002, 68-72).

Si embargo, el proceso de globalización no sólo se limita al campo económico, ya que en su dinámica influyen diversos ámbitos: político, social, cultural, histórico y tecnológico del quehacer humano, dándole una connotación multidimensional por sus variados matices. En virtud de ello el estudio de este complejo fenómeno es abordado desde distintos puntos de vista.

Argumenta al respecto Beck (1999), que la característica determinante del proceso globalizador radica en el establecimiento de múltiples y variadas redes de comunicación entre la realidad local y la global, influenciando los medios de comunicación, los conglomerados sociales e imponiendo una forma de pensamiento muy particular en el aspecto cultural, económico, político, militar y ecológico.

Por otra parte, Martínez (1999, 1) enfoca el estudio de la globalización desde tres visiones distintas: la real, la ideológica y la política. De acuerdo a la visión real, la globalización expresa un hecho mensurable a través de los indicadores de actividad económica que se llevan a cabo en el mercado internacional, en el cual, las decisiones son tomadas por agentes supranacionales, cuyo control escapa a los países integrantes, regiones o territorios. Es decir, esta es la visión económica del proceso globalizador.

Desde el punto de vista ideológico, destaca la existencia de una ideología globalizadora que la justifica y, reafirma su carácter indispensable, para el desarrollo económico y social de la humanidad, a través de la competitividad en el mercado internacional a costa de lo que sea. Asimismo, esta ideología apoya y exalta la manera como se ha conformado el capital financiero en el mundo y sus efectos en el desarrollo, destacando que aquellos países que sean incapaces de integrarse al mercado mundial, quedarán relegados al subdesarrollo.

En el ámbito político, la globalización implica una reducción del papel del Estado-nación como autoridad soberana, frente al surgimiento de una especie de Estado Global, con su propia autonomía en la toma de decisiones, políticas de desarrollo y sistemas administrativos de carácter supranacional, cuyo imperio se expande por todo el planeta. Ante esta novedosa realidad, impuesta por la extraordinaria expansión de las

TICs en las últimas décadas, los antiguos Estados-nación se ven obligados a ceder y compartir parte de su soberanía con el resto del mundo a través de su necesaria incorporación en el novedoso Estado supranacional.

Esta dinámica no es más que una clara expresión de la expansión del sistema capitalista, ahora sustentado en el desarrollo tecnológico, a través del cual sigue manteniendo su hegemonía a nivel mundial (filosofía neoliberal), con efectos determinantes sobre la configuración de la geografía política mundial, expresada ahora en la conformación de un centro y una periferia (Mateus y Brasset, 2002, 66-67).

El centro, conformado por dos o tres grandes entes financieros, es el lugar donde se planifican las grandes inversiones de capital a nivel mundial y, la periferia, constituida por el resto de naciones, constituye los receptores selectivos de tales inversiones. Este dinámico proceso ha sido liderado fundamentalmente por Estados Unidos y algunos países europeos, a través de la conformación de distintas organizaciones internacionales (concretamente después de finalizada la II Guerra Mundial), las cuales, en el fondo buscaban la conformación de un nuevo orden mundial, en el cual, las pautas en el campo económico y financiero serían determinadas por dos o tres grandes centros de poder (Ospina, 2001, 3-6).

De esta manera, la globalización se ha convertido en un concepto muy utilizado para referir hechos universales en curso, especialmente en el campo de la geografía política, en el cual, este fenómeno ha impulsado fuerzas que fomentan la conformación de cuasi-Estados supranacionales y cuasi-Estados subnacionales, así como diversas modificaciones en la geografía locacional de la industria manufacturera, imponiendo la creación de un único espacio global frente a un variado conjunto de lugares, en los cuales, se desarrolla el proceso productivo, conformando lo que algunos autores han denominado *la economía de archipiélagos*, haciendo alusión a las distintas zonas productivas del planeta (Boisier, 2005, 48-53 y Vázquez, 2005, 6).

Es bien conocido el hecho de que al igual que otras filosofías políticas del pasado, la globalización posee defensores y detractores de sus preceptos en el mundo, estando dentro sus detractores más radicales el francés Joseph Bové y el español Ignacio Ramonet, mientras que sus principales defensores son expresados institucionalmente a través del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), auténticos representantes del gran capital internacional.

En un esfuerzo por comprender la realidad de este fenómeno, los antiglobalización pretenden evadir la realidad sin argumentos valederos desde el punto de vista científico, y los segundos, se esfuerzan por imponer la vieja ideología del Consenso de Washington, mostrando ambas posiciones gran desconocimiento y subjetividad en sus planteamientos.

Una visión más científica del fenómeno, conlleva a considerar el término globalización, como el mejor descriptor de la actual *fase tecnocognitiva*¹⁰ de la expansión del sistema capitalista en el mundo a lo largo del tiempo. Por lo tanto, esta concepción teórica implica que se trata de un importante eslabón dentro de la compleja lógica capitalista, cuyo rumbo futuro aún se desconoce, yendo mucho más allá de las simplistas posiciones politiqueras y sus nefastos efectos destacados por sus principales detractores. No obstante, de acuerdo al citado autor, deben destacarse y analizarse a la luz de la razón y en función de la realidad circundante, las profundas críticas que reivindican una globalización con rostro más humano formulas por Joseph Stiglitz (2002) y David Harvey (2007) y el propio Ignacio Ramonet (2007).

El aspecto fundamental de la actual *etapa tecnocognitiva* del sistema capitalista mundial en el plano económico, se reconoce por la simultánea presencia de dos fenómenos bien diferenciados: una vertiginosa declinación en el ciclo de vida de los productos elaborados y, elevados costos de investigación, innovación y desarrollo de nuevos productos a ser lanzados a un mercado cada vez más exigente y competitivo, lo cual, indudablemente viene determinado por la elevada capacidad de generación de nuevo conocimiento que impone la nueva realidad productiva. Es así como, la globalización impulsa una necesaria integración en bloques, a fin de aminorar los costos de producción e insertarse más fácilmente en el exigente mercado internacional, cuyos bastiones fundamentales son la competitividad, la productividad y la modernidad en los productos y servicios transados (Vivas, 1999, 64-66).

Desde este ámbito, la globalización está íntimamente ligada con la innovación y el aspecto cultural de las regiones donde se establezcan los procesos productivos, generándose a partir de allí los distintos estándares de calidad, competitividad y productividad, muy asociados al territorio como ente productivo (Silva, 2003, 86-88).

Es a través de esta dinámica que la globalización revaloriza al territorio y compite por las mejores condiciones tecnológicas que éstos ofrezcan al capital

¹⁰ Esta fase hace referencia a la expansión del sistema capitalista a través de la tecnología y el conocimiento en opinión de Boisier (2005, 48)

internacional, estableciéndose múltiples relaciones entre lo global y lo local, punto que será analizado más detalladamente en un apartado posterior.

Ahora bien, el proceso globalizador no ha surgido de manera repentina en los últimos años, sino que ha transitado una trayectoria histórica bien demarcada, acelerada en la actualidad por una serie de acontecimientos bien precisos como: la caída del muro de Berlín en 1989, que eliminó la tensión de la guerra fría y, el vertiginoso desarrollo experimentado por las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), convirtiéndose en el motor expansivo del capital internacional (Durkheim, 1973).

1.2. Referencia histórica del proceso de globalización

El proceso de globalización ha abarcado distintas etapas a lo largo de la historia de la humanidad, siendo su origen muy discutido por distintos autores. Hay quienes lo ubican en los albores de la Edad Moderna, alcanzando su verdadera consolidación durante el período 1870-1914, destacando que la etapa actual comienza a mediados de los años ochenta, sustentado fundamentalmente en el vertiginoso desarrollo tecnológico experimentado por las telecomunicaciones (Vázquez, 2005, 2).

De acuerdo a Alcañíz (2008, 288-290) este proceso se fortaleció en la Edad Moderna europea, cuando se produce el descubrimiento del mundo, a partir del cual se generó una amplia apertura comercial más allá de los mares, en la búsqueda de nuevas fuentes de riqueza. Anterior a esta apertura, la actividad comercial del planeta se circunscribía a los vínculos entre Europa, el norte de África y Asia, destacando la llamada *ruta de la seda* durante muchos años, como el principal marcador comercial entre Europa y China.

De esta época data la figura de los Estados-nación, surgida bajo la filosofía política del federalismo, cuya expansión luego se propagaría por el resto del planeta con importantes efectos en la difusión del sistema capitalista. Específicamente, a mediados del siglo XX, con el surgimiento de la Revolución Industrial, se potenció su expansión por Europa y Norteamérica, sustentada en la explotación del carbón como principal fuente de energía, lo cual, conllevó al surgimiento de grandes centros industriales en las principales ciudades productoras.

De acuerdo a esta autora, fue a través de la industrialización que el mundo entró en el mayor proceso de crecimiento y desarrollo económico sin precedentes en la historia, marcando una serie de hitos en el quehacer productivo y comercial, cuya

trascendencia se ha expresado con distintos efectos en el campo social, económico, político, ambiental y tecnológico.

Se trata de una época caracterizada por un amplio movimiento e intercambio de mercancías, personas y capitales, fortalecida por el surgimiento de importantes innovaciones en los medios de transporte y comunicación,¹¹ que contribuyeron ampliamente al acercamiento de los distintos países.

En opinión de Rostov (1993), esta primera etapa se la considera como el despegue del proceso globalizador de la economía mundial, a través del fortalecimiento de la interconexión a nivel de las principales economías del planeta, el cual, sufrió un grave retroceso producto de la I Guerra Mundial y la gran crisis económica del año veintinueve, que implicó el establecimiento de medidas proteccionistas por parte de los Estados para lograr sortear los nefastos efectos sociales, contrayendo severamente la expansión capitalista que el liberalismo económico venía mostrando en épocas anteriores.

Posteriormente sobrevino el período de entre guerras, caracterizado por un elevado nivel de estancamiento económico, acompañado del surgimiento de distintos regímenes políticos de naturaleza fascista en Europa, que prontamente condujeron a la II Guerra Mundial, implicando un nuevo retraso al proceso globalizador del capitalismo en el mundo.

Una vez concluido este segundo evento bélico, con el triunfo de los países aliados (Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia), nuevamente se fijan las bases para continuar la expansión capitalista a través de la firma del acuerdo de Bretton Woods en 1945, mediante el cual se creaba un nuevo sistema monetario a nivel mundial y las principales instituciones que orientarían posteriormente el rumbo de la economía del planeta: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), que posteriormente daría origen a la actual Organización Mundial de Comercio (OMC).

A objeto de fomentar y orientar el desarrollo económico de los distintos países, se hizo necesario crear una institución de jerarquía internacional que orientara estos esfuerzos, dando así origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual vendría a conformar una especie de gobierno mundial, con programas muy concretos: la creación de las denominadas Décadas del Desarrollo y el famoso PNUD (Programa de

¹¹ En 1866 surge el telégrafo trasoceánico operado a través del cable y en 1891 se establece la comunicación internacional entre Londres y París. Alcañíz (2008, 289)

las Naciones Unidas para el Desarrollo), con el ánimo de diseñar y ejecutar planes y estrategias muy particulares en pro del fomento del desarrollo económico en aquellos países que habían resultado más afectados por la II Guerra Mundial (Diez de Velasco, 2002, 311).

Con la disposición de instituciones internacionales de carácter político y económico debidamente fortalecidas, el capital internacional reinició su expansión mundial, temporalmente truncada por los desafortunados hechos bélicos reseñados, acrecentándose vertiginosamente la producción y el comercio internacional, a tal punto que, entre 1950 y 1973, la producción mundial se expandió 3,6 veces y el comercio lo hizo 6 veces, en el marco de un proceso de apertura al capital internacional por parte de las principales economías. En este proceso, las empresas transnacionales tomaron la iniciativa productiva a lo largo y ancho del planeta, a través de un reacomodo de la producción mundial hacia aquellas regiones que mayores ventajas económicas y financieras les ofrecieran para multiplicar sus ganancias (Alcañíz, 2008, 290).

Sin embargo, fue a partir de los años ochenta cuando la producción mundial aceleró vertiginosamente su expansión, expresada en elevados volúmenes de exportaciones entre países, las cuales, se quintuplicaron durante los últimos treinta años del siglo XX, motivado fundamentalmente por la generalizada reducción arancelaria en que entraron distintos países, en aras de fomentar ingentes niveles de inversión privada en sus territorios (Vázquez, 2005, 2).

De esta manera, durante los años 1990 y 2000, el índice de crecimiento anual del volumen total de exportaciones alcanzó el 6,8% frente al 2,3% de la producción mundial, favoreciendo ampliamente a Occidente y Asia, y en menor medida a Latinoamérica, quedando rezagados África y otros países envueltos en conflictos bélicos (Guillochon, 2003, 10).

Este atractivo panorama financiero se vio fortalecido en el campo político, por la caída del muro de Berlín en 1989 y la desaparición de la Unión Soviética, aunada a la exponencial expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), eventos que facilitaron al capitalismo la conquista del mundo, a través de un gigantesco intercambio económico con dilatados efectos en la producción, el comercio, las finanzas, la cultura y la política (Castells, 2006, 88).

De esta manera, los países asiáticos (Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán) duplicaron su producción manufacturera a nivel mundial y, América Latina, experimentó una tasa de crecimiento anual del 9,1% en su nivel de exportaciones, solo

superada por China y los países del sureste asiático en la década de los noventa y comienzos del año 2000. Este reacomodo de los sistemas de producción, hizo que muchos países subdesarrollados, lograran consolidar el 80% de sus exportaciones en productos manufacturados a nivel mundial a finales de la década de los noventa.

A principios del siglo XXI existían en el mundo un aproximado de 63.000 transnacionales con 690 filiales esparcidas por todo el mundo, de las cuales las primeras 100 eran responsables del 16% del comercio mundial, en áreas muy específicas: productos electrónicos, petróleo y sector automovilístico (Alcañíz, 2008, 292-293 y Vázquez, 2005, 2).

En el área financiera, también se ha observado una gran expansión internacional del capital de corto y largo plazo, apoyado en el gran desarrollo tecnológico que adquirió el sistema bancario internacional y, la entrada de nuevos intermediarios financieros, tales como: fondos de pensiones, bancos y fondos de inversión y distintas compañías de seguros, entre otros; lo cual se tradujo, en elevados niveles de inversión privada en distintos países. Sin embargo, los efectos expansivos de estas amplias facilidades financieras, no siempre se han traducido en mayor crecimiento y desarrollo económico, pues en muchos casos, los llamados *capitales golondrina*, han generado efectos muy perversos en determinadas áreas, que progresivamente se han tornado en el epicentro de verdaderas crisis financieras a nivel mundial, específicamente por las débiles regulaciones que ha orientado este expansivo proceso.

De acuerdo a Eichengreen (2000), los volúmenes de financiamiento externo han variado en el tiempo y entre países, alcanzándose los máximos valores a finales de la década de los setenta, cuando este indicador representó el 2,3% del PIB de los países en desarrollo, y el 2,8% a finales de la década de los noventa, en tanto que los valores mínimos se ubican entre el 0,5% y el 0,7% del PIB, durante los años noventa y comienzos de la década del 2000.

Igualmente, destaca el elevado crecimiento que ha experimentado el nivel de inversión directa en distintos países, a través de las múltiples transnacionales instaladas en sus territorios. En este sentido se observa que el nivel de inversión directa de más de 60.000 transnacionales en el mundo, pasó de 200 millones de dólares anuales en 1994 a 1300 millones anuales en el año 2000, a través de diversas formas organizativas que han fomentando la fusión y adquisición de nuevas empresas y, el surgimiento de otras, en distintas áreas de la producción mundial.

Aunque los flujos de inversión más elevados se dieron a nivel de los países desarrollados, los países subdesarrollados también se vieron beneficiados al poder multiplicar cuatro veces el flujo de inversión a lo largo de la década de los ochenta, noventa y comienzos de la década del 2000. En el caso de América Latina, sus flujos de inversión directa se quintuplicaron en el lapso señalado, siendo los receptores más importantes: Chile, Argentina, Brasil y México, dentro de un grupo de doce países emergentes, en los cuales se ubican también China, Malasia y Tailandia (Vázquez, 2005, 3).

Si bien el proceso globalizador está asociado a la integración económica y a la expansión del comercio mundial, el elemento novedoso que caracteriza la etapa actual es el apoyo tecnológico que facilita la rápida internacionalización del capital y los mercados, respecto a épocas anteriores donde este proceso estuvo más orientado hacia la explotación de materia prima y la generación de nuevos mercados.

De acuerdo al comentado autor, y haciendo referencia al Informe de la OCDE del año 1996, dentro de los principales factores que impulsaron el vertiginoso crecimiento de la integración y el comercio mundial a partir de los años ochenta, destacan los siguientes: los cambios que a nivel mundial experimentaron las políticas económicas y financieras, orientadas a facilitar la liberalización del capital y los mercados de bienes, servicios y factores; las múltiples estrategias diseñadas por las transnacionales para aprovechar las diversas ventajas productivas, generadas a partir de la citada liberalización y, los grandes avances tecnológicos, surgidos en el campo de las telecomunicaciones y la información, así como en los medios de transporte, que han facilitado grandemente el engranaje de la producción multinacional, aminorando considerablemente los costos de producción y transporte.

Esta nueva conformación de los medios de producción y la nueva orientación del proceso productivo, ha sido completamente diseñada y ejecutada por el capitalismo mundial en aras de expandir su nivel de ganancias en el planeta, dando origen a un nuevo orden internacional y a una nueva división internacional del trabajo. En esta nueva organización planetaria, les corresponde a los países desarrollados y algunos de reciente industrialización la orientación de la economía mundial, ya que son estos países los que verdaderamente están integrados globalmente, fomentando los distintos cambios institucionales y políticos en aras de la mayor productividad y competitividad.

De acuerdo al informe del Banco Mundial (2002) también entrarían en esta jerarquía un grupo de 24 países de desarrollo tardío pero con elevadas potencialidades

de integrarse al mercado mundial, entre los cuales destacan: Chile, Argentina, Brasil, Hungría, China, India, Malasia, México, Filipinas y Tailandia, quedando el resto de países excluidos del proceso globalizador, mientras no fomenten las condiciones económicas para la inversión extranjera (Vázquez, 2000, 49).

1.3. Críticas al proceso de globalización: la realidad no es como parece

En medio de la bonanza comercial a nivel mundial, se generaron distintas crisis económicas, dentro de las cuales destaca la crisis de los años ochenta, producto de los desaciertos económicos de los organismos internacionales en la asesoría y orientación del desarrollo económico en algunos países subdesarrollados. En el caso latinoamericano esta situación se expresó en la denominada crisis de la deuda.

A través de la puesta en marcha del denominado Consenso de Washington (1989), se diseñó un nuevo conjunto de directrices económicas por parte del gran capital internacional, que abogaba por más libertad económica (más mercado) y una menor injerencia del Estado en los asuntos económicos (menos Estado), en el marco de una amplia filosofía liberal, que ahora se imponía bajo el nombre de *neoliberalismo económico*. La implementación de este novedoso recetario económico en aquellos países de bajo nivel de desarrollo, no fue el más apropiado a sus realidades sociales y económicas, generando resultados poco alentadores en sus indicadores de desarrollo económico (Stiglitz, 2002, 65).

A pesar de la formidable expansión del comercio internacional en un mundo cada vez más integrado, el actual proceso de globalización no ha mostrado los signos de crecimiento y desarrollo que ostentó en épocas anteriores, ya que el fenómeno se ha sobredimensionado en el tiempo (Ferrer, 1996).

En efecto, actualmente existen muchas economías en el mundo que sólo son influidas levemente por el citado proceso, expresándose esta realidad en datos suministrados por Las Naciones Unidas que muestran que, en los años noventa el 80% de la producción mundial se orientaba a satisfacer los mercados internos, el 95% de la producción nacional era financiada con el ahorro interno y, nueve de cada diez trabajadores se ubicaban en los mercados nacionales.

Si bien se ha generado un elevado nivel de integración, con formidables niveles de exportación y elevados flujos de capital extranjero, aún las economías en desarrollo no han descuidado sus mercados internos, ni se han integrado completamente al

mercado mundial en la producción de bienes y servicios, de tal manera que, la influencia de éste no es muy determinante en su devenir económico, en opinión del mencionado autor.

Señala en este sentido Maddison (2001) que, en materia de flujos financieros y mano de obra, los niveles actuales se encuentran muy por debajo de los alcanzados en el período 1880-1914. Igualmente, destaca una situación parecida a nivel del stock de capital internacional, que en el año 1998 representaba en los países en desarrollo un 22% del PIB, en 1914 representaba el 34%. En relación al flujo de mano de obra entre países, se observa que ésta representaba entre 1870 y 1910 un 10% de la población mundial, mientras que en el año 2000 apenas alcanzó el 2%, destacando con ello que los efectos del proceso globalizador no son tan avasalladores como se pretende hacer ver en el campo teórico.

De manera similar, el desarrollo experimentado por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), ha generado menores efectos sociales y económicos que las innovaciones surgidas en los años 1870 y 1914, como por ejemplo, el surgimiento del motor eléctrico, que elevó exponencialmente la productividad global, objetivo que solo ha sido parcialmente logrado por las TICs en la actualidad.

Por otra parte, en el campo empresarial, los aportes de la difusión tecnológica y de las comunicaciones han facilitado la reorganización administrativa de las empresas, sobre todo sistematizando administrativamente las tareas, pero en relación a un verdadero vuelco de la organización jerárquica empresarial propia del modelo fordista, así como en el nivel de cualificación de recursos humanos, sus efectos han sido muy limitados, ya que aún muchas de estas estructuras perduran en la actualidad y con excelentes niveles de productividad.

Igualmente, en el área del transporte y las comunicaciones, la situación no ha sido muy diferente, ya que el carácter innovador de esta industria fue mucho más avanzado durante la etapa 1870-1914, al sustituir la navegación a vela por la navegación a vapor, la consolidación y desarrollo de la industria del automóvil y de la aviación, así como el apuntalamiento del ferrocarril, entre otros inventos, con proyección económica y social a nivel mundial.

En general, las críticas más severas que enfrenta actualmente el proceso de globalización, se ubican en el campo financiero, concretamente en las escasas normativas que rigen la libre circulación del capital a nivel mundial. Esta situación genera grandes desequilibrios económicos y exclusiones de amplios grupos sociales de

los beneficios del desarrollo económico, pues dado el carácter sistémico con que actúa éste a nivel internacional, la transmisión de los efectos de una crisis en determinado país, se hace de manera inmediata al resto del mundo, provocando importantes desajustes económicos en otros países.

Esta situación obedece a las amplias asimetrías financieras y económicas que existen entre distintos países, las cuales no son consideradas por los centros de poder a nivel mundial que toman las principales decisiones en materia económica y financiera, en las cuales solo privan sus propios intereses por incrementar el nivel de rentabilidad de sus grandes inversiones (Ocampo, 2002, 25).

1.4. Las dimensiones de la globalización

La globalización es un complejo proceso que influye múltiples áreas del quehacer humano por su polivalente naturaleza, dentro de las cuales destaca: el aspecto político, cultural, económico y medioambiental, entre otros.

De acuerdo a Soros (1998), los efectos del proceso globalizador van mucho más allá del ámbito económico, ya que su propia dinámica expansiva del comercio mundial, influye en la vida individual, familiar y social de la población, penetrando ámbitos culturales, políticos y profesionales, ya que por tratarse de un imperio tecnológico, sus súbditos (todos los habitantes del planeta), no se dan cuenta de los efectos de sus fuerzas invisibles, ubicándolos en diferenciados nichos del proceso productivo mundial, siendo uno de éstos la marginación o exclusión de aquellas naciones que no dispongan de suficiente capacidad para incorporarse al citado proceso de transformación mundial.

1.4.1. Dimensión económica

Por razones obvias ésta es la dimensión más destacada por los autores sobre este fenómeno, dado que sus principales efectos se manifiestan en esta área. Como se anotó en páginas anteriores, el proceso globalizador está determinado básicamente por la expansión mundial del sistema capitalista a lo largo de la historia, la cual se ha llevado a cabo a través de las distintas revoluciones tecnológicas, que les ha permitido reducir los costos de transporte, información y comunicación.

Las distintas innovaciones tecnológicas en estas materias, han permitido el surgimiento de grandes niveles de ahorro y productividad en el proceso productivo, que se han traducido en formidables expansiones del crecimiento económico y el comercio internacional en el planeta. De esta manera surge la internacionalización de la producción, la cual comienza a desarrollarse en distintas partes del mundo en función de los costos de producción y transporte que cada región ofrezca a las grandes transnacionales, representantes del capital internacional. Este proceso ha implicado la subcontratación de aquellas tareas que son más intensivas en mano de obra (ensamblaje y maquila), en aquellos países que ofrecen mano de obra especializada y a bajos costos, todo ello en el marco de la plena libertad de circulación del capital en el mundo, política definida e impuesta por las grandes economías industrializadas al resto del mundo.

Es así como, progresivamente se ha impuesto la filosofía de los sistemas de producción integrados, que implican la segmentación de la producción en distintas etapas y la especialización en determinadas áreas, para lo cual, el capital internacional subcontrata los servicios de empresas especializadas en distintas áreas y sectores de la producción y el comercio internacional, conformando de esta manera grandes redes de empresas que se integran en distintos bloques a nivel mundial, con el ánimo de garantizarse los menores costos de producción y comercialización, y por ende, los más elevados niveles de rentabilidad. Esta distribución de la producción mundial entre regiones, ha llevado a la configuración de una nueva división de trabajo, en la cual, aquellas tareas intensivas en mano de obra y capital (fundamentalmente tecnología), se diferencian ampliamente entre grupos de regiones avanzadas y atrasadas en la capacidad de generar nuevas soluciones tecnológicas en el proceso productivo (Ocampo, 2002, 19).

De esta manera, la gran interdependencia entre países que generó la expansión capitalista, se tradujo en elevados niveles de comercio internacional a través de grandes bloques económicos, al interconectar productores y consumidores geográficamente distantes, fenómeno que a partir de la II Guerra Mundial entró en un vertiginoso ascenso, producto de los elevados niveles de inversión extranjera directa realizada en un gran número de países, y los formidables avances tecnológicos en el área de las información y las comunicaciones. Estos factores se convirtieron en los verdaderos motores del crecimiento económico mundial, ya que su aportación al PIB de cada nación se hizo progresivamente exponencial en el tiempo, acelerando grandemente el nivel de riqueza de éstas (Castells, 1997, 108).

La dinámica de este proceso ha impuesto la conformación de bloques económicos bien definidos: la Unión Europea, Norteamérica y el Pacífico Asiático, entre los cuales se produce el mayor flujo comercial y financiero del mundo, propiciando la división internacional del trabajo estructurada en bloques productivos: los grandes centros de poder representativos de las denominadas sociedades centrales o metropolitanas, identificados con procesos productivos altamente intensivos en capital y con elevados niveles de valor agregado, y por el otro lado, las regiones periféricas, caracterizadas por procesos productivos intensivos en mano de obra y con bajos niveles de valor agregado.

No obstante, esta línea divisoria no es tan fija como parece en el aspecto laboral, ya que progresivamente las empresas transnacionales, a través del proceso de *deslocalización* de la producción, han generado verdaderos emporios productivos en determinadas regiones del mundo, incentivando el paso de algunos países en vías de desarrollo a países industrializados (caso de los llamados tigres asiáticos). Este proceso se ha sustentado en la cualificación de mano de obra especializada, que ha alterado la estructura del mercado laboral, dando origen a nuevas clases sociales con una disponibilidad de recursos creciente, que actualmente mantiene niveles de consumo muy similares a los de Occidente (Muñoz, 2002, 20 y López y Zobot, 2006, 84-86).

Es entonces la propia dinámica expansiva del capitalismo, aprovechando los bajos niveles salariales y las ínfimas regulaciones laborales vigentes en algunas regiones, la que genera progresivamente una estructura social muy parecida a la de los países occidentales, pese a que el mayor volumen de la producción mundial se lleva a cabo en los nuevos países industrializados asiáticos y en menor medida en los países de la antigua Europa del Este y Latinoamérica. Para ello, la organización de la producción a través de empresas transnacionales ha sido el motor fundamental.

Por otra parte, el incentivo a la liberación arancelaria impuesta por la Organización Mundial de Comercio (OMC), fomenta ampliamente el fenómeno de la *deslocalización* del capital también en el sector terciario (servicios diversos), dentro de los cuales destaca el sector financiero y el marketing, como herramientas básicas de los gigantescos volúmenes de comercialización.

Como ya se anotó, el proceso de *deslocalización*, llevado a cabo en el plano productivo por parte de las transnacionales, está sustentado en los bajos niveles salariales y las flexibles condiciones laborales que les ofrecen diversas regiones de los llamados países emergentes. Esta facilidad, junto a la capacidad para colocar ingentes

montos de inversión directa, muchos de los cuales se realizan con carácter especulativo (capitales golondrina),¹² con el objeto de beneficiarse de la volatilidad de muchas bolsas de valores en el mundo y de los distintos tipos de cambio entre distintas monedas; representan las bases fundamentales del proceso de expansión económica del capitalismo en el mundo (Alcañíz, 2008, 291-293).

1.4.1.1. El imperio financiero

Si bien en el aspecto económico, la globalización ha propiciado importantes cambios en la división internacional del trabajo entre países, a través de una creciente *deslocalización* de la producción y una mayor concentración del poder económico por parte de los países industrializados, es a través de la expansión de los mercados financieros donde realmente se expresa el mayor grado de globalización, pudiéndose observar con mayor claridad la interdependencia establecida entre las dimensiones política, cultural y económica de este fenómeno (Ospina, 2001, 5).

En opinión de Soros (1998), el mundo vive actualmente los efectos de la dinámica globalizadora de la economía mundial, en la cual, el centro suministra el capital y la periferia hace uso del mismo, con reglas claramente definidas a su favor. Esta dinámica constituye la característica más destacada del nuevo imperio occidental, que pese a no ser de naturaleza territorial como fueron los imperios del pasado, sí lo es de naturaleza tecnológica y comunicacional.

La estructuración del capital ha determinado el surgimiento de grandes centros de poder: Nueva York y Londres, donde se ubican los mercados financieros internacionales y Washington, Frankfurt y Tokio donde se concentra el mayor volumen de dinero del planeta (oferta monetaria), propiciando la conformación de tres grandes bloques económicos: Estados Unidos, Alemania/Europa Occidental y Japón, con múltiples filiales distribuidas a lo largo y ancho de América Latina, Europa Oriental, África del Norte y el Sureste Asiático.

Los avances tecnológicos hacen que las economías giren entorno al comportamiento de los principales indicadores bursátiles del mundo, de las variaciones

¹² Destaca esta autora, citando a Estefanía (2003) que James Tobin (Premio Nobel de Economía en 1978), propuso la creación de un impuesto para gravar las transacciones financieras en los mercados de capital con el ánimo de incentivar su estabilidad: entre 0,01% y 0,025% del monto de capital invertido, el cual no fue aplicado en ningún país del mundo, con la excepción de Chile en el año 1991, lo cual demuestra el gran poder económico del capital internacional por mantener las mejores condiciones económicas y financieras propias a sus intereses pecuniarios.

de los tipos de interés y de los cambios ocurridos en los distintos tipos de cambio de una moneda a otra, generando una elevada movilidad del capital internacional (concretamente del capital especulativo o los llamados capitales golondrina), en la cual, la actividad fiscal se ha convertido en una pieza clave para los países receptores de inversión, concretamente para los Estados-nación, que pretenden evitar grandes desequilibrios financieros en sus economías, producto de la elevada volatilidad que ha tomado el capital internacional en el mundo.

Sin embargo, aún cuando los Estados siguen siendo soberanos y mantienen cierta capacidad de maniobra, en aras de incentivar la inversión extranjera, éstos se ven obligados a garantizar las más atractivas condiciones financieras, opacando el principio de soberanía y obstaculizando muchas veces su propia dinámica económica en función de la elevada movilidad del capital y la información financiera. Esta situación ha provocado severas consecuencias económicas al incentivar la concentración productiva, y por ende, la desigual distribución del ingreso con destacados márgenes de inequidad social, que han reducido severamente la protección laboral y demás gastos sociales, en un marco de permanente incertidumbre económica favorable a la especulación financiera (García, 1998, 16).

Esta realidad, traducida en la oferta de condiciones más flexibles al capital internacional, hace que los grandes inversionistas de cartera (capitales golondrina), dispongan cada vez de mayores oportunidades para lograr elevados beneficios especulativos, producto de los cambios diarios que experimentan las monedas y los sistemas monetarios de los distintos países en el mundo. Estos agentes, que representan un porcentaje cada vez más elevado del volumen de inversión internacional, lejos de fomentar el crecimiento económico de determinado país, contribuyen más bien a la desestabilización de sus sistemas productivos, pues sus acciones se orientan netamente al plano especulativo y no al campo real de la economía. Todo ello sustentando en la amplia libertad financiera que impone el capital internacional en el marco del proceso globalizador de la economía (Vivas, 1999, 67-73).

De esta manera, el carácter abierto y sin mayores controles del capital internacional, impone severas limitaciones al desarrollo de las naciones, pues su interés es garantizar el bien común a través del logro de su propios interés, esencia básica de la filosofía neoliberal, el cual, en función de la elevada competencia que impone y su escasa cooperación, puede llegar a generar situaciones de desigualdad social verdaderamente insostenibles para la humanidad (Soros, 1998).

De acuerdo a Kliksberg (2013, 62-68), los efectos de la globalización del capital se han sentido en todas las regiones del mundo, pero concretamente en América Latina, se expresan en elevados niveles de desigualdad social en todos los campos, desde la distribución del ingreso, como en el acceso a los servicios básicos y a la producción de bienes y servicios; pues la tierra como principal factor productivo, se encuentra concentrado en un 30% de la población. Igual situación se observa en el campo de la pequeña y mediana empresa (PyME), en donde el acceso al crédito público o privado es muy limitado y oneroso.

Sostiene el comentado autor, que en América Latina existe pobreza, porque hay desigualdades. Esta es la razón para explicar por qué en un continente con privilegiados recursos naturales, el nivel de pobreza haya pasado de 136 millones de personas en 1980, a 170 millones en los primeros años de la década del 2000, no obstante, las políticas distributivas implementadas en los últimos años, han venido mejorando esta situación, pero aún sigue siendo muy elevado el nivel de pobreza en la región.

Indudablemente que esta situación está determinada por la elevada concentración del ingreso en un porcentaje muy pequeño de la población, el cual en los países de la OCDE se ubica entre el 25% y 30%, en tanto que en los países latinoamericanos, este indicador se ubica entre el 55% y el 60%. Pero, la situación más grave se observa en el grado de concentración de la propiedad de la tierra, área en la cual el coeficiente de Gini es 0,70, implicando que el acceso a ésta está concentrado sólo en el 30% de la población, excluyendo de sus beneficios productivos al 70%. A esta grave situación hay que agregarle que el 80% de los 40 millones de indígenas, se encuentran en pobreza extrema en toda la región.

Pese a los ligeros avances que se han observado en los últimos años, la región sigue mostrando las tasas más elevadas de desigualdad del mundo, estando el nivel de inequidad ubicado en un 60% por encima del observado en los países de la OCDE, pese al boom económico experimentado en la última década. Al considerar el índice de Gine, se observa que la desigualdad distributiva del ingreso se acerca en la actualidad a los valores que este indicador ostentaba en 1980, tanto en los países de vocación agrícola como industrial.

Si bien el nivel de pobreza logró descender en un 15% en la década del 2000, las personas que lograron superar esta situación, apenas se ubican por encima del

umbral mínimo con serias tendencias a volver a caer en extrema pobreza, pues el 10% de la población más rica, concentra más del 50% del ingreso nacional.

Esta situación de elevada desigualdad social en la región latinoamericana, se ha convertido en una constante desde el siglo XIX, ya que pese haber atravesado distintas crisis económicas, en las cuales adoptó los distintos programas de ajuste macroeconómico diseñados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), persiste la misma tendencia en la actualidad, y lo que más llama la atención, es que el citado fenómeno se mantiene aún épocas de auge económico. Sin embargo, esta preocupante realidad, expresada en la manera como se ha estructurado y conformado el capital en la región, coloca en serio peligro el grado de gobernabilidad democrática de sus principales países (Jürgen, 2012, 137-139).

Pero esta realidad, no solo afecta a los países latinoamericanos, sino incluso a los países más avanzados, como se evidencia en los elevados niveles de desempleo abierto y la precarización de los empleos existentes a nivel de los países europeos, lo cual pudiera ser explicado por las mayores ventajas competitivas (menores costos de producción), que ofrecen los países asiáticos al capital internacional en la elaboración de bienes y servicios que estos países demandan, evidenciando que el mercado no es transparente, y la plena circulación del gran capital no va aparejada de una amplia circulación del factor trabajo a nivel mundial (Vivas, 1999, 75-76).

La globalización del capital financiero ha generado severas crisis económicas en el mundo, resaltando con mayor preponderancia las surgidas en los años setenta, producto de los cuantiosos superávits financieros obtenidos por los países productores de petróleo a través de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), que produjeron las crisis de los años 1973 y 1979, producto de los desajustes macroeconómicos que produjo el alza en los precios del petróleo a nivel mundial, motivado a los conflictos bélicos desarrollados en el Medio Oriente.

De esta manera, los súbitos e ingentes niveles de ganancias obtenidos por los países productores fueron nuevamente absorbidos por el mercado global a través de la banca comercial, encontrándose prontamente en la necesidad de nuevos financiamientos internacionales para afrontar los efectos de la crisis en la que nuevamente se habían sumergido. Posteriormente, con el surgimiento del eurodólar y la ampliación extraterritorial del mercado europeo, la gran mayoría de países flexibilizaron sus políticas fiscales para atraer nuevamente la inversión extranjera, generando una nueva crisis financiera en el año 1982 de considerables magnitudes. A

partir de entonces, la economía global disfrutó de un largo período expansivo hasta 1994, cuando se desata la crisis mexicana y tres años más tarde, en 1997, surge la gran crisis asiática con pronunciados efectos mundiales, dada la elevada volatilidad del capital financiero internacional.

Por otra parte, hay que destacar el fuerte impulso político que recibieron los mercados financieros internacionales en la década de los años ochenta, a través de la implementación del conjunto de políticas de corte neoliberal establecidas por las administraciones de Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, fomentando la poca ingerencia del Estado en la economía, la reducción del gasto social, la privatización de empresas públicas y la promoción del mercado como herramienta básica del crecimiento económico.

La expansión de este tipo de políticas a otras regiones del mundo, hizo que desde los años ochenta los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), cambiaran la orientación de sus préstamos hacia las economías menos desarrolladas, ahora condicionados a desarrollar políticas económicas que garanticen la apertura comercial y la movilidad del capital internacional, bajo la figura de programas de ajuste económico (Ospina, 2001, 6-7).

Sin embargo, el trasfondo de estos procesos de ajuste estructural buscaban que las economías débiles crearan las condiciones necesarias para competir en el mercado internacional, pero lamentablemente en muchos casos, estas buenas intenciones se tradujeron en verdaderos obstáculos al desarrollo, ya que no estaban dadas las condiciones culturales ni tecnológicas para enfrentarse a los elevados niveles de productividad y competitividad internacional, generándose progresivamente ingentes volúmenes de pobreza y atraso en las economías subdesarrolladas, dado el cuantioso peso financiero que para los presupuestos de éstas representó los volúmenes de deuda contratada para llevar a cabo los famosos recetarios económicos impuestos por el capital internacional, incubándose de esta manera las raíces de la famosa crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina.

En aquellos casos donde fue menos traumática la experiencia, la base productiva llegó a especializarse solo en determinadas áreas económicas, creando un elevado nivel de dependencia de los mercados internacionales, no solo para generar divisas, sino para adquirir bienes básicos de consumo, reduciendo al mínimo las posibilidades de desarrollo (Donald, 2000).

En suma, puede argumentarse que la expansión del capital internacional a lo largo y ancho del mundo ha fortificado y estimulado el desarrollo económico de amplias regiones del planeta en determinadas épocas, como ha sido el caso de los llamados países emergentes, pero también ha sido el responsable de severas crisis mundiales en el campo financiero, producto de la elevada volatilidad que éste muestra en aras de maximizar sus niveles de ganancias.

1.4.2. Dimensión política

La concepción tradicional del Estado como principal institución política de cada nación, también ha sido influenciada por el proceso de globalización vigente, pese a continuar representando la principal forma de poder político, de gobierno y administración en el mundo.

Las crecientes conexiones económicas y culturales entre países han aminorado el poder y la eficacia de los principales gobiernos de los Estados-nación, llegando inclusive a dejar de controlar el flujo de ideas y la circulación de bienes y servicios en sus propios territorios, aunado a la continua pérdida de soberanía en sus tradicionales áreas de influencia (seguridad y defensa, administración y comunicaciones, entre otras), las cuales, ahora son diseñadas en función de los lineamientos definidos por el capital internacional en las grandes asambleas de los organismos internacionales o intergubernamentales (Held y McGrew, 2003).

La cesión de soberanía y su coordinación con los organismos supranacionales, se inició después de la II Guerra Mundial, a través de la creación de las Naciones Unidas y otros organismos vinculados a esta¹³, así como la firma de variados tratados multilaterales¹⁴ y demás organismos internacionales¹⁵, con el obvio objetivo de dirigir el sendero de la economía mundial: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Además, se propició la creación de estructuras supraestatales¹⁵, así como el progresivo crecimiento de diversas

¹³ La FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación), la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la educación), la UNICEF (Organización de las Naciones Unidas en apoyo a la infancia), el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo), entre otras.

¹⁴ OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), SEATO (Organización del Tratado del Sureste Asiático), OPEP (Organización de países exportadores de petróleo), el Pacto de Varsovia, entre otros.

¹⁵ La Unión Europea (UE), diversos Tratados de Libre Comercio (TLC), Asociación de Naciones, como las del Sudeste Asiático (ASEA), entre otras.

Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), en el marco de numerosas cumbres mundiales que abordan distintos temas de interés mundial.

En el marco globalizador, el principio de soberanía tradicionalmente asociado al Estado-nación, es frecuentemente transgredido por el capital internacional, bajo el supuesto teórico de que la humanidad afronta una serie de dificultades que podrían agravarse si su manejo se deja en manos sólo del Estado, requiriéndose de una solución global más eficiente que sería aportada por las organizaciones supranacionales. Esto, en virtud de su escasa capacidad para controlar las distintas fuerzas mercantiles que han surgido producto de amplia la libertad de desplazamiento del capital, expresada a través de la firma de distintos acuerdos de comercio internacional entre países.

De esta manera, el proceso de globalización económica ha desplazado la globalización política, dado el carácter global de sus principales normativas expresadas a través de los preceptos que determinan los múltiples tratados y acuerdos internacionales en materia de comercio e integración económica. Estas novedosas disposiciones han limitado el tradicional accionar del Estado-nación a favor del desarrollo y bienestar social de cada país, orientándolo a sus propios intereses.

De esta manera se ha constituido un sistema de gobernanza global muy endeble y sin la debida coordinación que requeriría un gobierno mundial, que debiera ocuparse de resolver los grandes problemas que ha generado la globalización económica en el mundo, los cuales van desde la creación de enormes desigualdades sociales, elevados niveles de pobreza y miseria, recalentamiento global, destrucción de recursos naturales y un total descontrol en el sistema de comercialización internacional, entre otros (Waters, 2002, 98).

Las infracciones a la soberanía nacional como principio político abarcan importantes aspectos, yendo desde los llamados ataques militares preventivos, hasta las nefastas injerencias económicas y financieras para destruir algún competidor en determinado país, lo cual impone la necesidad de lograr un acuerdo internacional que considere la justicia y la equidad en las relaciones económicas y comerciales entre países, que vaya mucho más allá del sólo interés pecuniario del capital internacional, si se quiere hacer de la globalización un proceso sostenible en pro del desarrollo económico del mundo. En otras palabras, la globalización debe adoptar un rostro más humano, de lo contrario, serán las fuerzas democráticas del mundo las que se encarguen de revertir esta injusta situación (Stiglitz, 2002, 46-52).

De acuerdo a Alcañíz (2008, 294-295), los principales temas abordados de manera global por los organismos internacionales en aras de solucionar las serias dificultades que enfrenta actualmente la humanidad, siempre implican una progresiva superposición de la soberanía global sobre la nacional. Dentro de éstos se encuentran los siguientes:

- En el campo político, destaca la imposición y defensa de la democracia como sistema de gobierno, así como la garantía de los derechos humanos como norma superior que adquiere jerarquía global por encima de las normas nacionales, lo cual se ha convertido en un importante instrumento de legitimación de las grandes estructuras supranacionales, que de una u otra manera facilitan la injerencia en los asuntos internos de aquellos países que transgredan estos principios fundamentales, con decidido apoyo internacional.
- En el plano medioambiental, se discute la problemática referida a la permanente destrucción de las fuentes de energía no renovables y sus nefastos efectos sobre el fenómeno del calentamiento global. Al respecto, diversos organismos internacionales han diseñado normas muy concretas a ser implementadas en aquellos países más industrializados y con los mayores niveles de contaminación ambiental en el planeta, a través del llamado efecto invernadero, careciendo del más mínimo apoyo por parte de las economías más industrializadas, dentro de las cuales se encuentra la propia economía norteamericana.
- El tema del desarrollo económico también es abordado con relativa frecuencia en las famosas cumbres mundiales a partir del fin de la II Guerra Mundial. Generalmente se discute la necesidad de aminorar los elevados niveles de pobreza y desigualdad social, que aún persisten en un basto porcentaje de la población mundial, constituyéndose actualmente en el principal problema de la humanidad. Sin embargo, estos planteamientos se quedan solo en el tintero político, ya que esta realidad es generada por el propio sistema capitalista al propiciar una distribución inequitativa del ingreso. Bajo esta dinámica, resultan ampliamente favorecidas aquellas regiones que cuentan con recursos naturales y capital humano suficientemente capacitado, que atraiga fuertes niveles de inversión extranjera, en detrimento de aquellas que no son atractivas al capital internacional. De esta manera, se han configurado distintos bloques de riqueza y de pobreza en el mundo, que lejos de aminorar sus diferencias, se han incrementado progresivamente a lo largo del tiempo. Este preocupante tema fue

abordado con particular interés en el año 2000 en la ONU, a través de la formulación de los llamados *Objetivos del Milenio*.

- La paz y la seguridad son otros álgidos temas de discusión, ya que actualmente se han sumado a los tradicionales conflictos bélicos entre países, las revueltas internas de origen étnico y religioso, además de la expansión experimentada por el terrorismo internacional, el cual, ha tomado en muchos casos visos políticos, al expresar el descontento de algunas naciones respecto a los preceptos de la globalización del capital internacional, como se verifica en las acciones de esta naturaleza ejercidas por los países del Medio Oriente.

En síntesis, la figura del Estado encuentra su accionar cada vez más complejizado y más exigente en un mundo interrelacionado en múltiples campos y, al cual, necesariamente debe integrarse, en aras de fomentar el crecimiento y el desarrollo económico de sus países. Esta dinámica, que impone decisivas interdependencias entre lo local y lo global, le ha impuesto la necesidad de compartir su soberanía con una gran cantidad de organizaciones internacionales en el campo político, mientras que en el campo económico, debe enfrentar una elevada competencia con múltiples empresas transnacionales y otros Estados-nación, que se esfuerzan diariamente por ocupar mejores posiciones competitivas a nivel mundial.

Por otra parte, el proceso globalizador también ha implicado cambios importantes a nivel interno de los distintos países, producto de la nueva geografía política y económica que ha propiciado.

En este sentido, la nueva geografía emergente de la globalización se caracteriza por la agregación y la segmentación territorial, en la cual predomina una gran espacio único (el mercado mundial) y, por el otro, distintas regiones o territorios muy diversos desde el punto de vista físico y cibernético (regiones virtuales), que se han visto impulsadas a enfrentar distintos procesos de reconversión productiva, a fin de acoplarse a las exigencias del mercado internacional, requiriendo para ello verdaderas modificaciones políticas e institucionales en la manera de gestionar su desarrollo y demandando un Estado-nación más eficiente, dinámico y estratégico, en el logro de sus objetivos.

Esta presión externa e interna a la que se ha visto sometida la tradicional estructura estatal, ha implicado una apertura interna motivada por la apertura externa al comercio internacional. La expresión que ha adoptado la apertura interna en el campo político, se ha traducido en novedosos ordenamientos territoriales que han impulsado

verdaderos procesos de descentralización política y territorial, a fin de facilitar la toma de decisiones por parte de las regiones en las cuales se ubican las fuertes inversiones foráneas, además de responder a distintas presiones de grupos sociales y políticos marginados de los beneficios sociales y económicos del sistema capitalista (Klein y Lévesque, 1998, 100-104).

En este sentido se ha observado el surgimiento de nuevos regionalismos e intentos separatistas del Estado-nación tales como: Alemania y el caso de los *landers*, Italia y Padania, Estados Unidos y el separatismo texano, surgimiento de nuevos estados federados en Brasil, entre otros casos, demostrando con ello que ahora los verdaderos actores de la competencia internacional en función del capital, la tecnología y diversos nichos de mercado a nivel mundial, lo constituyen los territorios, organizados en ciudades y regiones dispuestas y motivadas a incentivar la competitividad interna y externa, a objeto de insertarse al mercado internacional de la manera más eficiente posible.

De esta manera, tanto la globalización como la descentralización política son determinadas por un mismo factor: la fuerza expansiva del capital internacional en el mundo, ya que la elevada competencia en el mercado internacional, obliga a la apertura externa, y ésta, a la apertura interna, en la búsqueda de mayores niveles de productividad y competitividad (Boisier, 1997, 276, 277 y 286).

1.4.3. Dimensión cultural

Los efectos del proceso globalizador sobre el aspecto cultural e identitario de las distintas localidades del mundo ha sido muy vasto, a través de la determinante influencia ejercida por el vertiginoso desarrollo experimentado por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), que ha incentivado un fuerte cambio, no solo en la denominada cultura material de las sociedades, sino una formidable expansión en todo lo atinente a contenidos y símbolos culturales, traduciéndose en un verdadero proceso de transculturización, expresado en nuevas conductas y estilos de vida como nunca antes se había producido.

Este proceso de transculturización, sustentado en los grandes avances tecnológicos comunicacionales, ha fomentado el surgimiento de diversas y muy variadas industrias culturales, convirtiendo el hecho cultural en una mercancía más a ser transada en el mercado mundial. No obstante, pese a que estas industrias incentivan la

filosofía de la homogeneización cultural, también favorecen la diversidad local y regional en cuanto sean atractivas desde el punto de vista comercial.

Es precisamente a través de la industria de audiovisuales: cine, televisión, música y circuitos informáticos, entre otros medios, que el capital internacional ejerce una acción reorganizadora de la sociedad mundial, tratando de moldear los contenidos mentales y generando nuevas conductas y comportamientos acordes a sus intereses, los cuales se han convertido en los últimos años en una de actividades económicas más lucrativas a nivel mundial.

Las razones de este formidable negocio están íntimamente relacionadas con la propia naturaleza globalizante del capital: (i) La conformación de mercados globales simbólicos mediante la expansión de las TICs. (ii) El surgimiento de grandes bloques económicos y diversos acuerdos de comercio, luego de la caída del muro de Berlín y la desaparición de las amenazas de la guerra fría. (iii) La comercialización integrada (paquetes) de audiovisuales y, (iv) La progresiva centralización de los grandes medios de comunicación por parte del capital internacional, creando una especie de monopolio en las estrategias de difusión de imágenes y contenidos propios de la cultura occidental (García, 2001, 24).

Por otra parte, argumenta Ramonet (1998, 251), que bajo esta dinámica el Estado se aleja del control y diseño de las políticas culturales, las cuales, ahora son orientadas por empresas privadas pertenecientes a la gran industria cultural mundial, además de menoscabar el derecho ciudadano al pluralismo informativo, ya que los grandes medios comunicacionales también están en manos privadas. No obstante, frente a este lapidario planteamiento, señala García (2001, 76), que la globalización cultural no puede ni ha podido erradicar la diversidad cultural de cada región o país, ya que los cambios que se tratan de imponer son muy efímeros y transitorios en relación al arraigo ancestral que representan los distintos valores identitarios de cada cultura.

Sin embargo, su influencia si se ha materializado en la llamada cultura del consumo generada en Estados Unidos a mediados del siglo XX, cuyo proceso expansivo se ha manifestado en casi todo el planeta, adquiriendo los bienes y servicios consumidos un valor simbólico, más que material. En pro de esta filosofía, el marketing ha desempeñado un papel determinante, al incentivar el consumo más por estatus social, que por necesidad, en el marco de una muy bien planificada estrategia de manipulación de masas.

Es así como el consumo adquiere un valor de autoafirmación e identidad personal, bajo un enfoque de *hipermercadorización*, al convertirse todo en mercancía, en la cual, el uso exclusivo a través de marcas y diseños de fama mundial, imponen grandes diferencias de precios, haciéndolos accesibles sólo a unos pocos en el mercado, imponiendo claras señales de estratificación social (Waters, 1999, 134).

Este proceso también puede apreciarse a través del proceso de *mcdonalización*, fiel expresión de la homogeneización en el consumo en un gran número de países, como una variante más de la expansión cultural impuesta por Estados Unidos a lo largo y ancho del planeta (Ritzer, 1995).

Sin embargo, pese a estos planteamientos de homogeneización cultural, la globalización ha incentivado también el fortalecimiento de las identidades territoriales, sustentadas en valores y costumbres ancestrales, surgidas de la diversidad cultural e histórica de cada país, a través de un generalizado proceso de rechazo a la imposición de nuevos valores y comportamientos propios de la cultura occidental.

El proceso de transculturización se ha visto limitado, producto de que la estructuración de las identidades culturales bajo el proceso de globalización, no se definen bajo la tutela del Estado-nación, sino bajo la influencia del mercado, descartando la comunicación y convivencia directa con los individuos de cada sociedad. En su lugar, el proceso comunicativo se lleva a cabo mediante el uso de la industria cultural, que abarca distintos medios de comunicación de masas, cuyo objetivo fundamental es la venta de bienes y servicios, en el marco de una relación netamente comercial, sin entrar en mayores detalles de la diversidad cultural de cada región (García, 1995, 30).

El fortalecimiento de la identidad cultural se expresa más claramente en la revalorización de los territorios, auspiciada por el propio proceso globalizador, en donde se observa que las grandes diversidades culturales, identitarias e históricas siguen vigentes, ya que éste no abarca la amplitud y complejidad de las mismas, potenciándolas en muchos aspectos, haciendo que lo local y lo tradicional también hayan comenzado a globalizarse, generando un valor añadido muy importante a nivel mundial desde el punto de vista económico, como es la *denominación de origen*, concepto que alude al posicionamiento en especializados nichos de mercado de productos y servicios autóctonos de determinadas regiones, en las cuales destaca el sello propio de cada cultura, que ha sido posible gracias a las oportunidades ofrecidas por los avances tecnológicos en las comunicaciones (Silva, 2005, 82 y Boisier, 2002, 68).

Por otra parte, el supuesto proceso homogeneizador que teóricamente ha impuesto la globalización en algunas áreas, no ha sido generalizado a todos los ámbitos culturales, pues actualmente se observan muchos movimientos nacionalistas en el plano cultural, étnico y religioso que alzan sus voces de protesta contra el criterio unificador global, en un intento por defender, mantener y fortalecer sus propios valores y principios locales en conglomerados urbanos y rurales desplazados de los beneficios del capital internacional.

Dentro de estos movimientos localistas destaca primordialmente el Islam, como doctrina religiosa que se aferra fuertemente a sus raíces culturales, rechazando cualquier ingerencia externa a sus principios; la tendencia conservadora de la filosofía teológica de la Iglesia Católica, mostrando en los últimos años una destacada lentitud para adaptarse a los cambios de la modernidad, así como distintos movimientos étnicos (indígenas) que han proliferado su accionar en América Latina, especialmente en México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay; cuyas exigencias van desde el uso y defensa de sus propios idiomas y la práctica de sus costumbres ancestrales en la vida cotidiana, hasta la conquista de sus originarias formas de propiedad y su nacionalidad, imponiendo una gran diversidad cultural vigente en la región, que aún persiste y se resiste a desaparecer en medio de los intentos uniformizantes de la globalización.

En este mismo orden de ideas, destaca en Estados Unidos el movimiento social de los negros, de los indios y de los inmigrantes latinos, que luchan por el reconocimiento de sus derechos civiles en condiciones de igualdad ciudadana, intentando conservar su identidad en la modernidad, mediante una continua lucha por evitar ser arrollados por el proceso culturizador occidental.

Bajo esta misma dinámica, se ubican los movimientos localistas de los catalanes y vascos, que luchan por mantener sus propios valores culturales (especialmente la defensa del idioma) en España, Quebec, Gales y Singapur, y en otros casos como México y las viejas provincias de la ex Unión Soviética; donde las diferencias culturales también han abarcado el aspecto político. En medio de esta ebullición se ha llegado a planteamientos separatistas y a serios conflictos armados y sanguinarios entre regiones, con lamentables consecuencias humanas, cuya expresión y permanencia en el tiempo identifican claras señales del vigoroso espíritu de la diversidad local en medio de la unidad global. Esto implica que cada vez es más perentoria la integración en un solo enfoque, que garantice a ambos mundos la defensa

de sus propios valores e intereses, en aras de la paz y la armonía mundial (Sonntag y Arenas, 1995, 15-19).

1.4.4. Dimensión medioambiental

El ámbito medioambiental reviste una destacada importancia cuando se aborda el tema de la globalización, dado que éste es uno de los puntos más álgidos y emblemáticamente más destacados en los foros y cumbres internacionales sobre la materia. La razón de este destacado interés es que cada vez es más visible y preocupante para la humanidad, el elevado nivel de destrucción y contaminación del medio ambiente que está generando este fenómeno.

El avasallante proceso de globalización, expresado fundamentalmente en el plano económico, a través de la integración entre países, los elevados volúmenes de comercio internacional, la libre circulación del capital a nivel mundial y el soporte en el desarrollo y fortalecimiento tecnológico; ha requerido desde sus inicios de elevados niveles de materia prima, en la mayoría de los casos de recursos naturales no renovables, cuya demanda crece exponencialmente con el transcurrir del tiempo, imponiendo severos daños y peligros a las fuentes de vida en el planeta.

Muchos autores describen los nefastos efectos de la globalización sobre el medio ambiente, como una continua y sistemática destrucción de los recursos naturales a nivel mundial, desde el inicio de la colonización de América, en la cual se gestó una primera fase de la globalización, en la búsqueda de materia prima y nuevos mercados, liderizada por Europa. Posteriormente, esta misma secuencia devastadora sobre el medio ambiente se potenció en una segunda fase, que se desarrolla a partir del surgimiento de la Revolución Industrial y el sistema de producción fordista, y más recientemente, hacia los años ochenta y noventa, con el surgimiento y desarrollo de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs); se establece una tercera fase de este complejo y multifacético fenómeno, cuyos efectos se hacen sentir en una amplia gama de aristas del quehacer humano. A pesar de las diferencias de cada etapa, la esencia sigue siendo la misma, la conformación de la comunidad humana global a través de un proyecto hegemónico y uniforme (Linares, 2011, 128).

No obstante, los principales líderes de los países industrializados que han motorizado el poderoso proceso de comercialización y acumulación de riqueza, han venido tomando conciencia de ello, aunque de manera parcial. Desde hace unas pocas

décadas atrás, comienza a hablarse de la necesaria conservación del medio ambiente, reconociendo implícitamente de esta manera, su plena responsabilidad en esta preocupante situación.

Es así como se viene hablando de la crisis global del medioambiente y la preocupación por el futuro común de la humanidad, convertido actualmente en un tema inevitable en los grandes foros mundiales, ya que sus efectos se han comenzado a sentir a través de distintas manifestaciones, que van desde el recalentamiento global, cambio climático producto de la emisión de gases tóxicos a la atmósfera, y sus consecuentes inundaciones, sequías, tormentas, tsunamis, entre otras; hasta la desertización de las tierras cultivables, producto de los elevados niveles de deforestación y sobreexplotación de los suelos (Álvarez y Bastidas, 2002, 200 y Caballero et al., 2007, 5-10).

A comienzos del siglo XXI se observan dos tendencias medioambientales que han dado pie a pensar en un redimensionamiento y reorientación del sistema económico vigente: por una parte, el ecosistema mundial está seriamente amenazado por los graves desequilibrios generados a partir de los elevados niveles de productividad y distribución de bienes y servicios. Esta situación hace que elevados porcentajes de la población mundial estén viviendo en niveles de extrema pobreza, con tendencia creciente a futuro, marcando una amplia diferencia entre el porcentaje poblacional que se beneficia del desarrollo económico y tecnológico, y aquel que no tiene acceso al progreso, lo cual, implica una seria amenaza a la estabilidad del sistema humano y con él, del medio ambiente mundial, cuestionándose de esta manera la viabilidad del sistema económico.

Por otra parte, los intentos que se están haciendo para fortalecer la protección y conservación del medio ambiente, marchan retrasadamente respecto a la velocidad con que se están dando los cambios a nivel mundial en materia de crecimiento económico. En este sentido, las propias Naciones Unidas han argumentado que los proyectos de globalización, que tan rápidamente influyen en la evolución social del mundo, deben procurar aminorar, y no ampliar, las grandes diferencias sociales que dividen actualmente la sociedad mundial. Para ello se requiere el trabajo conjunto y el compromiso de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, en pro de un futuro sostenible para la humanidad (PNUMA, 2000, 397).

Si bien se reconoce que la supervivencia de la humanidad está seriamente amenazada por la dinámica devastadora sobre el medio ambiente, los temas son abordados ahora bajo una visión global, a través de conceptos tales como: desarrollo

sostenible, diálogo de culturas y globalización, además de la denominada Agenda Global. A través de estas construcciones teóricas, los distintos países se esfuerzan por mostrar cifras sobre sus recursos naturales, diversidad biológica y recursos humanos, en función de los cuales se firman distintos convenios y tratados internacionales con el ánimo de proteger el medio ambiente, pero, lamentablemente, estos intentos de buena voluntad, sólo quedan en el tintero, pues los países más industrializados (Grupo de los 7), son los menos ganados a firmar y asumir tales compromisos (Álvarez y Bastidas, 2002, 204).

Dado el carácter global de la expansión del capitalismo moderno, que trasciende ampliamente la capacidad de los Estados-nación para afrontar sus consecuencias en el campo medioambiental, las soluciones necesariamente, deben ser abordadas globalmente, ya que la mundialización de la economía no solo ha intensificado la explotación indiscriminada de la naturaleza y la degradación del medio ambiente, sino que también ha distorsionado aspectos institucionales que el citado proceso por si mismo, no es capaz de encauzar adecuadamente en función del bienestar de la humanidad (Ulrich, 1998, 42).

Sin embargo, la búsqueda de soluciones cada vez se hace más complicada en función del carácter global que han tomado sus consecuencias. A mediados del siglo XX, las consecuencias de la globalización sobre el medioambiente se podían ubicar fácilmente en determinadas regiones del planeta, pero posteriormente, esta dinámica se ha complejizado en función de su rápida expansión mundial, sobretodo después de cincuenta años de crecimiento de los países de la OCDE, sustentado en el uso intensivo de recursos y en la elevada contaminación ambiental; la industrialización de Rusia, Europa Oriental y los Estados exsoviéticos, la rápida industrialización de muchos países del Sur y el acelerado crecimiento de la población mundial, en distintas regiones del planeta.

Ahora es posible entender con mayor propiedad y precisión los efectos globales de esta dinámica expansiva, concretamente a través de la constante emisión de gases tóxicos a la atmósfera (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos y sulfurosos, entre otros), cuyos efectos no afectan solo las condiciones físicas y medioambientales, sino a toda la actividad humana en el campo social, económico y político; entremezclando en sistemas altamente complejos y abstractos, el devenir de las distintas familias, comunidades y pueblos, ubicados en las más recónditas y distantes regiones del globo (Held y McGrew, 2003,147-148).

Si bien el deterioro del medio ambiente en la actualidad, demanda con urgencia la conformación de acuerdos y tratados que de manera efectiva frene la extinción de las fuentes de vida en el planeta, el proceso de negociación política a nivel internacional expresado a través de distintos foros y cumbres mundiales, cada vez se torna más difícil en función de intereses económicos y posturas políticas, que resultan muchas veces irreconciliables.

Las posiciones antagónicas en torno a un acuerdo global se sustentan en una variada gama de razones poderosas, dentro de las cuales destacan: los elevados costos financieros que implica cualquier política de protección ambiental a nivel mundial, la cual debe ser sufragada por los principales actores del proceso de degradación, materia sobre la cual no existen cifras precisas ni el suficiente conocimiento sobre la materia, por lo cual, se hacen inevitables los enfrentamientos. Pero, la razón más poderosa radica en que cualquier intento de protección ambiental, necesariamente implica una limitación a la expansión de la producción y el comercio mundial, lo cual va en contra de la propia esencia del capitalismo global, generándose serios conflictos de intereses, que han impedido establecer verdaderas limitaciones a esta voracidad del capital internacional sobre las fuentes de vida del planeta.

También hay que destacar que los principales actores de la globalización, argumentan en sus destacadas disertaciones frente a sus más implacables críticos, la carencia de verdaderos acuerdos sobre la manera de medir o cuantificar el deterioro del medio ambiente, lo cual constituye solo una excusa para evadir su responsabilidad y compromiso en los distintos acuerdos internacionales (Aguilar, 1997, 17-19).

Sin embargo, la realidad parece indicar que la mayor dificultad no radica en la firma de distintos tratados y acuerdos internacionales sobre protección ambiental, pues en las últimas décadas se han producido por esta vía, importantes avances en materia de salud, ciencia y tecnología y, comercio; en los cuales se han logrado verdaderos consensos, pese a la contraposición de intereses. También en el área medioambiental se ha desarrollado una larga lista de convenciones internacionales, en las cuales se ha observado una adhesión total por parte de las grandes potencias en torno a la protección del medio ambiente. El meollo de la cuestión parece radicar a nivel de países, cuyos Estados-nación no muestran la verdadera voluntad política para hacer cumplir a cabalidad los principios establecidos en las distintas convenciones internacionales, evitando la presión de las grandes potencias por evadir las estipulaciones previamente suscritas en los distintos pactos a nivel internacional (Méndez, 2007, 12).

Si bien este tema continúa abierto en la agenda global, las principales consideraciones apuntan hacia la modificación del sistema económico vigente, que ha servido para alcanzar el desarrollo de los países avanzados, pero no ofrece soluciones permanentes a los más de seis mil millones de habitantes del planeta, lo cual lo hace insostenible a largo plazo.

Pese a que empíricamente se ha determinado una clara correlación positiva entre nivel de vida, degradación ambiental y producción de residuos indeseables, se impone la lógica de que un elevado nivel de vida en los países avanzados, también demanda un medioambiente sano y sostenible, lo cual viene a cerrar el círculo vicioso de esta realidad. Al ser afectados los países industrializados por sus propias acciones devastadoras sobre el medio ambiente, se abre la posibilidad de cambiar la manera de gestionar el uso de la energía y los recursos naturales a nivel mundial, a través de novedosos mecanismos de conservación y mantenimiento ambiental, que garanticen un mundo más humano y sostenible. Ejemplo de estas iniciativas las constituyen los distintos programas medioambientales implementados en la Unión Europea en los últimos veinte años, con resultados verdaderamente halagadores (Díaz, 1996, 41, 126-128).

En conclusión, aún se requiere de mayor concientización global sobre el fenómeno, pero las soluciones aisladas que se han venido gestionando exitosamente en distintas regiones del planeta, permiten avizorar más temprano que tarde, la puesta en marcha de una verdadera política de protección ambiental a nivel mundial, motivada en un uso más racional de la energía y los recursos naturales, que garantice la supervivencia a mediano y largo plazo la especie humana.

1.5. Desafíos del desarrollo local frente al proceso de globalización: interrelaciones

Bajo la óptica de la homogeneización global y la diversidad local, es decir, universalidad frente a particularidad, que impera actualmente en la sociedad contemporánea, se vislumbran claramente dos percepciones de la realidad mundial.

Una primera visión se enfoca en la lógica planetaria del capitalismo, impulsada por los avances tecnológicos, traducida en grandes procesos de integración comercial supranacionales y en la libre circulación del capital a lo largo y ancho del mundo. Bajo este enfoque podría pensarse en la imposición de una filosofía avasallante sobre los vestigios del Estado-nación y las múltiples identidades locales, que luchan por

sobrevivir en medio de los avatares tecnológicos; intuyéndose la conformación de un nuevo orden mundial, que definitivamente elimine la peligrosa y explosiva diversidad local en el ámbito uniformizante de la globalización.

Sin embargo, una perspectiva alternativa, implica destacar la creciente disociación social respecto a los preceptos uniformizantes de la expansión capitalista, expresada en las múltiples reacciones culturales (étnicas, religiosas y de género), sociales y políticas (diferencias territoriales y conflictos bélicos interestatales), que prevalecen actualmente como una señal de defensa de los valores propios e identitarios de cada localidad, región o país, frente al imponente proceso globalizador, causante de grandes inequidades y elevados niveles de pobreza en la población mundial.

Frente a esta compleja realidad se impone la negociación y la articulación entre dos mundos aparentemente irreconciliables, que impone una tensa calma en el mundo, ya que el desarrollo y fortalecimiento de las sociedades emerge de lo singular y lo diverso, no de criterios uniformizantes impuestos por otras realidades ajenas al entorno local o regional, imponiéndose la necesidad de estructurar la unidad en la diversidad (Arocena, 1997, 1).

Tales afirmaciones conducen a intuir que la visión local, adquiere mayor o menor preponderancia en función de la posición que se adopte sobre la visión contemporánea del mundo y de la dinámica que la caracteriza.

Lejos de considerar posiciones extremistas que configuran dos mundos separados e independientes, quien escribe, se adhiere a una visión intermedia, basada en el análisis de la complejidad que caracteriza la sociedad contemporánea, en la cual el proceso globalizador representa grandes oportunidades de inserción de lo local en lo global; a través de serios y consensuados procesos de negociación estratégica en diversas áreas y, de renovados esfuerzos locales por lograr un posicionamiento en el mercado internacional, procurando así conformar una especie de híbrido local/global que permita el progreso y bienestar de la humanidad a lo largo del tiempo.

El desarrollo local se expresa en la capacidad de los actores locales para transformar el sistema socioeconómico de las regiones, hacerle frente a los desafíos externos, generar y transmitir nuevos conocimientos en el proceso de producción y, en crear y fortalecer un marco institucional; que estimule el mejoramiento del nivel de vida de la población. En otras palabras, desarrollo local, es la “habilidad para innovar a nivel local” (Garofoli, 1995: 117).

Es el resultado de la acción voluntaria y debidamente articulada de los agentes individuales y colectivos señalados, la que logra la reconversión productiva de un determinado territorio en función de las exigencias globales, dentro de las cuales destaca la importancia que adquiere innovación tecnológica. Por ello, sus acciones deben orientarse hacia la nueva economía, es decir, hacia la *economía del conocimiento*, lo cual implica una visión multidisciplinaria y compleja en el diseño del conjunto de instrumentos, a través de los cuales se pretende cambiar y orientar la realidad socioeconómica de cualquier localidad (Klein, 2005, 26).

Los esfuerzos requeridos para el fortalecimiento territorial son diferentes en cada caso, en función de la disponibilidad de recursos materiales, humanos y sobretodo cognitivos,¹⁶ en medio del un proceso globalizante que progresivamente ha venido creando desigualdades territoriales en la distribución y asignación de la riqueza a nivel mundial, pudiéndose apreciar ingentes diferencias entre regiones económicamente desarrolladas y aquellas que apenas pueden subsistir.

Sin embargo, detrás de estos planteamientos existe un elevado grado de complejidad para determinar y conocer en profundidad la realidad local y, sobre todo, para tratar de entender cómo es que estos múltiples factores determinantes (de naturaleza física e intangible), se integran entre si, de la manera más adecuada y eficiente posible para generar cierto nivel de producción, con capacidad de reinversión del excedente, a fin de motorizar el crecimiento y el desarrollo en el tiempo.

El factor fundamental de esta compleja realidad radica en el nivel de conocimiento (tácito y codificado), del que dispongan los territorios para poder comprender el intrincado entramado de relaciones funcionales que se establecen entre distintos actores locales, así como para generar y adaptar nuevos conocimientos al proceso productivo. Esta exigencia implica la necesidad de un determinado nivel tecnológico, que progresivamente se convierta en mejores niveles de productividad y competitividad en el mercado local, nacional e internacional, siendo éstos los bastiones fundamentales del proceso globalizador de la economía (Caravaca et al., 2005, 6).

Por ora parte, en el desarrollo de cualquier localidad, el territorio juega un papel fundamental, en la medida en que sea capaz de generar identidad local, a partir de la cual se crean las bases de integración de los distintos actores de manera sistémica,

¹⁶ Estos recursos cognitivos entran en la definición de capital cognitivo a que se refiere Boisier (1982, 5) en el cual incluye el conocimiento técnico disponible, además del conocimiento tácito incorporado por las distintas costumbres y maneras de hacer propias de una determinada localidad.

que conduzcan a la conformación de un sistema local de actores, surgiendo de allí la connotación de local, por desarrollarse en un determinado lugar e impulsado por sus propias fuerzas motrices (Arocena, 2002, 25 y Klein, 2005, 26).

La interconexión entre ambos fenómenos (globalización/desarrollo local), no es fácil de determinar a simple vista por el elevado grado de complejidad sistémica que los caracteriza, en un mundo donde la realidad es totalmente cambiante y diversa, expresada frecuentemente en cambios virtuales, producto de las múltiples interrelaciones comerciales y financieras entre países, ciudades y regiones, sustentadas en los grandes avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones.

El enfoque interactivo entre ambos fenómenos debe delinearse a partir de la nueva división territorial que está generando la globalización, a través de la segmentación de la producción en determinadas y muy concretas áreas del planeta. En este sentido están surgiendo cambios profundos en la geografía económica, al conformarse nuevas regiones productivas, funcionalmente flexibles, espacialmente dispersas y simultáneamente coordinadas e integradas, a través de los grandes avances tecnológicos (Castells, 1989, 13).

Indudablemente, esta nueva lógica territorial demanda elevados niveles de conocimiento por parte de los distintos actores locales, dentro de los cuales el Estado juega un papel determinante, en la generación de las mejores condiciones para la inversión nacional e internacional, en el marco de un ambiente estimulante del espíritu emprendedor y la innovación tecnológica.

Bajo esta dinámica, es fundamental el papel que ha venido adquiriendo el entorno local y el marco institucional en la conformación de la capacidad competitiva de las regiones, sustentada en la capacidad de innovación tecnológica de las principales empresas que operan en sus territorios. Esta manera de operar implica una compleja interrelación sistémica, entre ellas y el entorno, sustentada en la conformación de diversas redes de empresas especializadas en distintas materias, que confluyen mutuamente en función de un solo objetivo: un mayor nivel de productividad y competitividad en el mercado internacional, con un aprovechamiento racional de los recursos de cada localidad (Caravaca et al., 2005, 8).

En este marco, el carácter sistémico de la competitividad va mucho más allá de los tradicionales factores macroeconómicos, destacando el conocimiento tácito anclado en los valores ancestrales del territorio, como un elemento fundamental para la asimilación e implementación del conocimiento codificado en el proceso productivo y

en la capacidad innovadora de las empresas. De tal manera que, el surgimiento de las innovaciones parece estar determinado por las interacciones entre agentes y los conocimientos tácitos que facilitan su integración (Veltz, 1999).

Este es el principal elemento que las regiones deben cuidar actualmente para integrarse al proceso de globalización, pues la complejidad sistémica de este proceso exige cada vez mayores niveles de competitividad, la cual queda determinada no solo a nivel de las empresas, sino también de las regiones como un todo (Benko y Lipietz, 2000).

Cada región debe esforzarse en ofrecer las mejores condiciones de inversión al capital internacional, en el campo institucional, democrático, cultural, tecnológico y medioambiental, buscando siempre la conservación de sus propios valores, pero adaptándose a los cambios que impone la nueva dinámica globalizadora. A partir de estas consideraciones, no todas las regiones tendrán las mismas posibilidades de aprovechar las ventajas que ofrece el capital globalizado en la actualidad, pues aquellas que muestren pocos incentivos en materia de innovación tecnológica, simplemente quedarán relegadas del mercado mundial (Mochi, 2006, 147-150).

Se trata de propiciar el surgimiento de un *sistema territorial de innovación*, en el cual, a través de la conformación de un *cluster*, se integren en un mismo objetivo todos los actores locales: el sector empresarial en toda su dimensión y sus distintas interrelaciones productivas, instituciones de educación superior e investigación, así como los distintos centros de investigación y laboratorios vinculados a la producción, los centros o agencias de transferencia tecnológica y, finalmente, las instancias del gobierno regional y nacional, las cuales deben facilitar la configuración, potenciación y sostenibilidad del citado cluster a nivel regional (Lundvall, 1995).

La importancia de esta integración unidireccional, pero al mismo tiempo multidisciplinaria de los actores de la diversidad local, radica en que *la innovación como fenómeno productivo*, no es un proceso que surja linealmente, en el cual, los nuevos productos y procesos son generados por el esfuerzo aislado de las instituciones dedicadas a la investigación y desarrollo (I+D), sino mediante “un proceso social de carácter acumulativo e interactivo, en el cual interactúan los usuarios y los productores de conocimiento” en pro de un mismo objetivo (Albuquerque, 2007: 4).

Adicionalmente, la estructura político-administrativa de las regiones adquiere gran importancia dentro de los países que aspiran acceder a los beneficios del nuevo esquema globalizado de la producción. En virtud de los mayores niveles de eficiencia y

productividad que se requieren a todos los niveles, también se demanda un Estado-nación más ágil y dinámico, que facilite los procesos de integración productiva de las regiones. Bajo este nuevo esquema globalizador, el Estado-nación no desaparece como destacan algunos autores, pero sus funciones si se ven limitadas a determinadas áreas y espacios, en los cuales debe ofrecer la mayor eficiencia posible.

Bajo su responsabilidad se ubica ahora el control macroeconómico (nivel de inflación, déficit fiscal y balanza de pagos, entre otras), así como la ejecución de políticas públicas que garanticen adecuados niveles de salud, educación, seguridad y vivienda; en tanto que, las administraciones subnacionales estarían a cargo de toda la dinámica microeconómica de la producción y su comercialización en el mercado interno e internacional (Mochi, 2006, 149).

Es bajo un sistema descentralizado de gobierno, con una visión y objetivos claramente definidos, que estas funciones pueden realizarse con mayor eficiencia y dinamismo, pues las regiones, necesariamente deben disponer de determinado nivel de autonomía y un amplio conjunto de atribuciones, que faciliten la toma de decisiones y los complejos procesos de negociación a que están sometidas en el mercado internacional. El Estado-nación debe aportar sus mejores esfuerzos y el mayor respaldo posible a las distintas iniciativas regionales en materia de desarrollo, evitando al máximo convertirse en una rémora burocrática al proceso expansivo de la producción (Cabrero, 1995).

Si bien la descentralización constituye el primer paso para el surgimiento del desarrollo local, ésta conlleva la necesidad de disponer de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente, así como la incorporación de distintas fuentes de información sobre las capacidades y potencialidades económicas de cada región, en el campo medioambiental, cultural, social y tecnológico; con el ánimo de trascender los simplistas enfoques de crecimiento económico, ampliamente conocidos en la dialéctica del modelo economicista tradicional (Vázquez, 2005, 73).

En otras palabras, para generar desarrollo local se requiere ir más allá de los tradicionales planteamientos de crecimiento económico, en torno a la explotación y comercialización de determinada actividad productiva. Se trata de lograr una verdadera integración de todas las aristas de la vida en sociedad de cada localidad, al objeto de lograr una mejora significativa en su nivel de vida, en el marco de una dinámica económica global.

1.5.1. La articulación local - global

El factor determinante para lograr la exigente tarea de insertar el desarrollo local en el proceso de globalización, sigue siendo el nivel de conocimiento a nivel local que permita comprender y entender, primeramente la compleja dinámica del territorio y, en segundo lugar, el grado de complejidad del proceso globalizador. Sólo así se podrán identificar puntos comunes entre ambas realidades e inferir la mejor manera de insertar el desarrollo local en el desarrollo global.

Como ya se anotó en líneas anteriores, uno de los puntos neurálgicos de este planteamiento es el referente a la capacidad tecnológica de las regiones para generar nuevas soluciones, más eficientes y dinámicas en el campo productivo, el cual se vincula con el desarrollo de las capacidades colectivas, a través de la noción de *capital social*, el cual alude a la cantidad y calidad de relaciones sociales en torno a un compromiso compartido de valores. Es decir, la capacidad de integración de todos los actores locales del desarrollo en el campo social, económico, político, medioambiental, cultural y tecnológico en torno a un objetivo común. Si una región dispone de suficiente capital social, puede con mayor facilidad convertir los efectos adversos de la globalización en oportunidades de desarrollo, que impliquen la toma de decisiones y el control de la realidad social en función de las exigencias del mercado mundial, y no al revés, es decir, que el capital internacional domine la realidad social (Staveren, 2001, 1).

De esta manera se estaría hablando de un enfoque de la globalización desde abajo hacia arriba, en el cual se destaca el papel de la sociedad local en la construcción de su propio desarrollo, resguardando sus valores culturales y procurando un uso más adecuado y racional de sus recursos, en el proceso de ajuste socioeconómico que debe afrontar para lograr insertarse en el desarrollo global. Bajo este enfoque no importa tanto el nivel de especialización productiva, como la elaboración de un proyecto comunitario de desarrollo que estimule la cohesión y el bienestar social (Zurbano et al., 2014, 11-16).

La interconexión entre entes colectivos sociales y el grado de confianza y proximidad entre ellos, contribuirá al surgimiento y transmisión de innovaciones sociales y tecnológicas entre redes formales e informales de empresas, que a la larga conformarán una importante acumulación de capital social apegado a la esencia territorial, en donde se genera una filosofía favorable hacia las capacidades colectivas de la región en torno al desarrollo económico.

Estos procesos de transmisión de conocimiento y de desarrollo de capital social, permiten la configuración de un tejido empresarial denso, el cual, al interconectarse con el tejido institucional, propicia el surgimiento de una forma de gobierno (gobernanza) integrada y de calidad a nivel local. Esta integración del sector empresarial, con el sector gobierno y, con los demás sectores sociales de la localidad; sienta las bases para un reconocimiento mutuo en el plano local de un programa de desarrollo, acorde con las necesidades del territorio y en función de las exigencias del proceso de globalización (Gertler, 2002).

Aquí entra un elemento fundamental, como es la capacidad que propicia el capital social para generar innovaciones en las relaciones sociales y en el campo de la gobernanza local, mecanismo fundamental para diseñar y poner en marcha un programa de desarrollo local suficientemente consensuado e integrado al desarrollo global. De esta manera, es la preeminencia que adopten las *innovaciones sociales e institucionales*, el detonante fundamental para lograr el empoderamiento comunitario y, el surgimiento de espacios socialmente innovadores y responsables, que sean capaces de motorizar la articulación local-global desde abajo; ya que se estaría privilegiando el territorio como actor principal del proceso de desarrollo económico, y no solo como sujeto del mismo (Moulaert et al., 2005, 1973-1976).

Es así como, el capital social e institucional permite la integración dinámica de la realidad socioeconómica local, en transformación, con la dinámica global, en base a un proyecto de desarrollo empoderado en la realidad territorial, que hace que el territorio sea un sujeto activo en procura de una división social del trabajo, más justa y equitativa.

Surgen en este sentido dos vertientes de interconexión social: hacia el interior del territorio y desde éste al exterior. La primera lo hace anticuando dinámicas de inclusión en las redes internas a partir de la pertenencia e identidad territorial, la segunda lo hace integrando la inclusión en redes de larga distancia, reales o virtuales. El grado de importancia y la calidad que adopten estos dos tipos de articulación, determinarán en última instancia la integración del desarrollo local en el desarrollo global, con mayores o menores costos en el plano económico y social (Putnam, 2000).

Pese a que la capacitación social de las comunidades, puede determinar que éstas se puedan interrelacionar de manera no subordinada con otras comunidades en otras latitudes, no puede obviarse el hecho de que el proceso de globalización sigue siendo muy intensivo en la acumulación de capital, no solo social, sino económico y

tecnológico, en una realidad cada vez más volátil y plagada de incertidumbre. Esta situación, pudiera implicar en determinadas circunstancias, serias debilidades del proyecto de desarrollo local, concretamente por la capacidad para responder de manera inmediata y eficiente a los cambios globales.

Esta dinámica, necesariamente implica que las regiones deben disponer de una amplia gama de estrategias y el manejo de escenarios diversos, en el marco de una planificación estratégica muy bien diseñada, que permita hacer frente oportuna y rápidamente a los inminentes y volátiles cambios que implícitamente lleva asociados el proceso de globalización (Muller, 2010, 3-4).

En otras palabras, la incorporación del desarrollo local en el plano global, sigue estando condicionada a la capacidad de las regiones para crear y transmitir conocimiento en el sentido amplio, pues ya no solo se requiere de innovaciones tecnológicas, sino que éstas se extienden al campo social e institucional, fundamentalmente. Igualmente, se hace imprescindible que dispongan de cierto grado de habilidad estratégica para adaptarse a la volatilidad de la dinámica global, cuestión que sigue estando reservada sólo para aquellas regiones y territorios mejor capacitados (Zurbano et al., 2014, 18).

Si bien no existe una receta única, a través de la cual pueda insertarse el desarrollo local en el desarrollo global, en el campo institucional destaca la importancia de redefinir el enfoque tradicional de la planificación regional, en función de los desafíos que impone actualmente el proceso de globalización a los territorios. Esto, en virtud de que cada vez cobra mayor importancia la coordinación o descoordinación de las acciones de los agentes locales en pro del desarrollo, requiriéndose una orientación estratégica de las mismas desde lo local a lo global (Vázquez, 1993, 225).

En este sentido se asume que, las nuevas estrategias de desarrollo territorial, no deben ser sólo respuestas al proceso globalizador, sino que, de manera integrada deben considerar las exigencias tecnológicas y los cambios de la postmodernidad, pero a partir de las experiencias y aprendizajes tradicionales del territorio en materia de planificación del desarrollo regional y urbano.

Esta revisión debe producirse en dos vertientes: el qué y cómo del desarrollo territorial. En la vertiente del qué, la literatura especializada apunta hacia la redefinición del desarrollo y sus indicadores, identificando las razones por las cuales unas regiones resultan ganadoras y otras perdedoras en el nuevo contexto global. Además, se procura

ubicar nuevas articulaciones entre los procesos globales y las especificidades territoriales.

En la visión del cómo, diferentes enfoques teóricos se abocan a redefinir nuevos métodos e instrumentos requeridos para construir una estrategia más eficiente y efectiva de desarrollo territorial, dentro de las cuales destacan los conceptos de: ventajas competitivas y competitividad sistémica de base territorial, buscando la inserción de lo local en lo global. Igualmente, destacan los conceptos de entornos innovadores y mesonivel territorial, como una forma de conceptualizar el capital social, históricamente constituido, que se considera clave para definir el potencial de desarrollo de una determinada región.

También destacan los complejos productivo-territoriales y redes interlocales (de ciudades, de regiones, entre otras), como instrumentos de análisis de los sistemas socio-económicos-espaciales intermedios, que identifica a los territorios y definen su articulación con el espacio global.

Paralelamente, en materia de planificación deben considerarse nuevas formas de intervención, orientadas a la redefinición del sentido y sujeto de la planificación como proceso. En este sentido es deseable:

- Reconocer el grado de complejidad del territorio organizado, e integrar adecuadamente las dimensiones política y técnica, en las estrategias y en el proyecto de desarrollo regional.
- Redefinir el sujeto promotor del desarrollo territorial en su estilo: regiones como cuasi-Estados y cuasi-empresas, así como en su espacio geográfico: regiones virtuales, redes de ciudades, entre otras categorías.
- Hacer uso de la prospectiva como instrumento para la toma de decisiones y para la construcción de consensos deseables a futuro.
- Fortalecer el uso de la planificación y la gestión estratégica en un entorno crecientemente complejo e incierto, apoyado en la prospectiva y en el consenso público-privado.
- Jerarquizar la cultura y la organización social, como elementos básicos asociados a la construcción de un medio innovador.
- Revalorizar las relaciones sinérgicas entre distintos niveles socio-espaciales de actuación, en el campo microeconómico, mesoeconómico y macroeconómico, en el diseño de las diversas estrategias de desarrollo que se pretendan poner en marcha.

- Procurar una renovación profunda y acorde a las nuevas exigencias de la realidad global, de los preceptos y supuestos básicos de los tradicionales enfoques de desarrollo local, ya que está en juego no sólo la eficacia de las nuevas estrategias, sino su propia legitimidad (Bervejillo, 1996, 20-21).

De acuerdo a este planteamiento, el proceso globalizador ofrece permanentes ventajas de inserción al desarrollo local, el cual sólo puede entenderse como “la maximización de los factores específicos de una región, en el sistema de competencia abierta, articulado a la red mundial de procesos económicos y sociales” (Castells, 1989: 12).

En función de ello, las políticas de desarrollo local, lejos de estimular la pasividad de los territorios, deben fortalecer y estimular sus capacidades e iniciativas, a través de sus propias ventajas competitivas (más allá de sus ventajas comparativas estáticas¹⁷), la consolidación de la competitividad sistémica territorial y la revalorización del mesonivel socio-territorial, como herramientas fundamentales para garantizar una inserción eficiente en el desarrollo global.

En resumen, las interrelaciones entre el proceso de globalización y el desarrollo local son muy amplias y complejas, ya que abarcan el campo económico-financiero, político, social, cultural, medioambiental y tecnológico. La complejidad del mundo globalizado implica ventajas y desventajas para los territorios, que deben ser cuidadosamente estudiadas en función de una visión teórica y política del consenso entre ambas realidades. Pocos frutos al desarrollo económico generan aquellas posiciones extremistas, en torno a los efectos del proceso globalizador de la economía, los cuales requieren de un análisis objetivo en el complejo mundo de la realidad local, a fin de identificar las oportunidades y amenazas que la caracterizan, así como la definición del conjunto de estrategias necesarias para convertir las amenazas en oportunidades locales, en el marco de un proceso de integración local-global con los menores costos sociales, políticos y económicos a los territorios.

Finalmente, no hay que dejar de resaltar que el elemento clave de este proceso de integración, es el factor tecnológico, el cual, además de potenciar el desarrollo local, puede también implicar su neutralización, sobretudo en aquellas regiones (o países), que muestran poco interés en su fortalecimiento e institucionalización como política nacional.

¹⁷ Estas ventajas hacen referencia a la disposición de recursos naturales sin mayores estrategias competitivas en el mercado internacional (Bervejillo, 1996, 21).

CAPÍTULO IV

ESTADO, FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Introducción

El papel del Estado como unidad política fundamental en la conducción del desarrollo económico y social de la humanidad, ha sido estudiado desde distintos enfoques por múltiples autores a lo largo de la historia, destacando con especial énfasis los diversos cambios que se han suscitado en su configuración y estructura institucional,

en procura de adaptarse a los permanentes desafíos que le impone la sociedad de la cual surge, y que le otorga su legitimidad política.

Dentro de los variados cambios de rumbo en el accionar político y administrativo que ha tenido que adoptar, la soberanía para decidir y orientar los destinos sociales dentro de un espacio territorial concreto, se ha venido desvirtuando en aras de los vertiginosos cambios tecnológicos surgidos en el mundo que demandan mayor dinamismo, flexibilidad y eficiencia en su desempeño.

Estos cambios vienen expresados en una difusa dinámica de alcance mundial, cuyos efectos inevitablemente, sobrepasan su capacidad innata para resolver novedosos problemas que ahora surgen en el propio espacio territorial y más allá de sus fronteras, en una amplia y variada complejidad interactiva de factores políticos, sociales, económicos, culturales y tecnológicos, que en los tiempos actuales se expresa a través del fenómeno de la globalización.

Por otra parte, la manera como se organice institucionalmente el Estado dentro de un sistema de gobierno, expresa la manera como se concibe y administra el poder político en su dinámica gubernamental, elemento clave en el papel propulsor del bienestar económico y político de la sociedad. Es tal el peso que tiene el manejo del poder y su filosofía distributiva hacia distintos órganos y entidades de gobierno, así como hacia otros entes gubernamentales distintos del gobierno nacional, que éste ha sido el factor más controvertido en el desempeño de su cometido social y político a lo largo de la historia, ya que los casos extremos de concentración política (dentro de los cuales destaca la Monarquía Absoluta), han mostrado atroces abusos de los derechos fundamentales del hombre y verdaderas rémoras al progreso y desarrollo social y económico.

En contrapartida a estos funestos casos extremos, surgió a lo largo del devenir histórico un enfoque de organización política más amplio y consensuado en el uso del poder político, en el cual se procura una distribución más equitativa y la suficiente independencia en su gestión, a través de poderes estatales bien estructurados y políticamente dotados de autonomía dentro del propio Estado-nación. Esta filosofía política no es otra que el federalismo como sistema de gobierno, la cual, a partir de siglo XVIII se expandió por el mundo creando las condiciones políticas, sociales y económicas para impulsar el nivel de bienestar social y progreso económico de la humanidad, a través de principios políticos y humanitarios que procuran establecer la democracia como sistema de gobierno.

Bajo este enfoque, la concentración excesiva de poder queda desplazada como filosofía de gobierno, abriendo un amplio margen a la participación política de la sociedad en los asuntos y funciones del Estado, garantizando con ello el surgimiento de Estados federales o unitarios, en función del grado de concentración del poder político a nivel del poder central (gobierno nacional) y múltiples niveles o categorías de gobiernos subnacionales. Todo ello en el marco de un sistema de gobierno multinivel, donde el principio de la descentralización administrativa y política de las funciones del Estado, juega un papel fundamental en el fomento del desarrollo económico, ya no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional o subnacional.

Los progresivos cambios que históricamente ha venido tomando la gestión del poder político en la configuración del Estado-nación, se han visto impulsados no solo por razones políticas, sociales y humanitarias, sino por razones económicas y tecnológicas, expresadas a través del proceso globalizador de la economía mundial, que en las últimas décadas ha acelerado la demanda de mayor libertad política, social y económica de los individuos o colectivos sociales, como factores fundamentales de la expansión del sistema capitalista a lo largo y ancho del planeta.

Tal situación, indudablemente demanda un Estado más moderno y dinámico en sus funciones, garante de un proceso integrador global en el cual, el ciudadano y la sociedad en general, puedan acceder a los múltiples beneficios con los menores costos posibles, desde el punto de vista político y económico.

En el siguiente capítulo se aborda con mayor profundidad y alcance el tema del Estado, el federalismo como sistema de gobierno y el mecanismo de la descentralización política y administrativa como elementos claves en la potenciación del desarrollo económico regional.

1. Estado, federalismo y descentralización

1.1. El Estado: conceptualización teórica

La definición, caracterización y estructura del Estado como ente público orientador de la evolución social, ha estado condicionada a múltiples y variados debates

políticos, sociales, económicos y hasta tecnológicos, ya que constituye un constructo teórico que progresivamente se ha ido configurando en función de los distintos avances políticos, culturales e históricos de la humanidad.

Esto hace que no se cuente con una definición acabada y precisa de lo que se conoce como Estado, sólo aproximaciones teóricas que son aportadas inicialmente por la ciencia política, pero también por el Derecho dada su dimensión jurídica, por la sociología, en su función social y finalmente, por la economía, en virtud de sus funciones económicas en el devenir de cualquier sociedad.

Si bien no se pretende realizar un análisis profundo y pormenorizado sobre su origen y evolución histórica, si se pretende precisar una conceptualización del mismo y sus principales funciones jurídicas y económicas, así como su impacto sobre el desarrollo económico.

En este sentido, se puede afirmar que el Estado constituye una organización política de carácter universal, que se distingue de otras formas de organización política por su carácter coercitivo sobre el colectivo, a fin de organizar y orientar el desarrollo de la sociedad. Este poder coercitivo se traduce en lo que se denomina el poder del monopolio de la violencia física, pero en términos legítimos, ya que es la misma sociedad la que legitima este poder del Estado, al aceptar justificadamente su sometimiento al mismo, como mecanismo político para garantizar la convivencia social (Weber, 2007).

En otras palabras, el Estado “expresa el orden jurídico y político de la sociedad, que constituye el régimen de asociación humana, más amplio y complejo en el proceso histórico social de la humanidad” (Beteta y Rubio, 2006: 3).

Cabe destacar que el poder coercitivo del Estado (estatalidad o poder institucional), no ha sido pleno a lo largo de la historia, presentándose avances y retrocesos en el ejercicio de su primordial función, que han dado origen a la consideración de grados de estatalidad en los distintos tipos de Estado que se han configurado a lo largo de la historia.

La estatalidad no puede evaluarse de manera uniforme en todos los ámbitos del quehacer estatal, pues existen casos muy concretos, especialmente en el área de las políticas públicas en el campo social (redistribución de bienes y servicios), donde el alcance del papel del Estado ha sido muy diverso, destacando grandes logros, así como, considerables reveses a nivel mundial.

Una de las razones por las cuales el Estado ha fracasado en algunas oportunidades en el desempeño de su papel, ha sido la separación teórica entre su concepción institucional y los verdaderos intereses y necesidades sociales, a las cuales debe atender, como fue el caso de los Estados Balcánicos en determina época de su historia, en donde la estructura constitucional, administrativa y política reflejaban propósitos muy ajenos a los de la sociedad civil (Contreras, 2011, 30).

Es indudable que para la conformación institucional del Estado, se requiere una perfecta compenetración entre la sociedad y sus autoridades, así como con los preceptos jurídicos que definen esta estructura organizativa, los cuales, nunca pueden ser impuestos desde el poder, sino definidos previamente en el ámbito social al que van a regir.

Sostiene en este sentido García-Pelayo (1991: 2953), que tal integración social y cultural constituye la esencia histórica y social sobre la que se edifica el Estado, la cual hace alusión a los conceptos de nación y sociedad, íntimamente vinculados a su concepción filosófica. Este autor define la nación como “una unidad histórica en la que se integran generaciones pasadas, presentes y futuras, caracterizadas por un pretérito y un proyecto vital comunes, así como, por la participación en ciertos contenidos culturales, intereses y actitudes, ante las cosas que configuran el hecho diferenciador de un nosotros frente a nosotros”.

De esta manera, la concepción de nación está indisolublemente unida a la concepción de Estado, aún cuando en la práctica se han observado situaciones en las cuales han existido Estados sin nación y naciones sin Estado, especialmente cuando existen minorías políticas y culturales no identificadas con los preceptos establecidos por la figura de Estado imperante en una sociedad. Estas minorías luchan siempre por lograr su propia autodeterminación, mostrando un destacado grado de insatisfacción en el plano económico, político, social o cultural, cuya conformación y exigencias pueden hacerse grandes o pequeñas en relación a todo el conglomerado social de un país, conduciendo en muchos casos a la secesión de Estados (Guibernau, 2001, 759).

El concepto de nación conduce necesariamente al principio de nacionalidad, el cual expresa el sentido de pertenencia y solidaridad con un grupo social del que se es originario, al cual se une el concepto de territorio como el espacio físico en el que se lleva a cabo tal proceso de integración social y cultural, constituyendo los dos elementos claves en la consolidación del Estado como institución, el denominado Estado-nación.

1.2. Corrientes filosóficas en la configuración del Estado

En la evolución de la concepción teórica y política de la figura del Estado, han influido históricamente diversas corrientes filosóficas, cada una de las cuales ha tratado de imponer sus propios preceptos, en función del carácter dinámico de adaptación que debe afrontar ante las múltiples y variadas circunstancias políticas, sociales, económicas, internacionales y culturales que le ha impuesto el devenir histórico de la humanidad, desde su aparición a finales de la edad media, durante los siglos XVI y XVII.

Dentro de estas corrientes filosóficas se encuentran: el positivismo, el liberalismo, el neoliberalismo, el marxismo y más recientemente, la dinámica capitalista, a través del proceso globalizador de la economía mundial.

1.2.1. El positivismo

La filosofía del positivismo surgió en contraposición a la figura del Estado absolutista, impuesto por el poder monárquico de la época medieval, en donde la imposición de la voluntad del soberano (el Rey) era ejercida de manera absoluta sobre los súbditos (el pueblo o la sociedad de aquel entonces), sin el menor grado de libertad política e individual y en medio de una sociedad esclavizante y explotadora, por parte del poder nacional.

El sustento filosófico de esta corriente política se inspiró en los principios políticos y sociales que orientaron la revolución francesa, fundamentalmente en la defensa de los derechos humanos. De esta manera hace su aparición en la historia el concepto de constitucionalismo a finales del siglo XVIII, con el ánimo de plasmar los preceptos políticos y jurídicos que rigieran el Estado de derecho, en una Carta Magna de obligatorio cumplimiento para toda la sociedad, en la cual, se establecían de manera clara y precisa, los límites al poder del Estado nacional y la defensa de los derechos individuales.

Si bien la inspiración de esta corriente fue de origen francés, los primeros antecedentes se dieron en Inglaterra, al establecerse allí los primeros elementos del Estado constitucional, pero su consagración definitiva corresponde a los Estados Unidos de Norteamérica, cuando al momento culminante de su independencia, plasmó estos

preceptos políticos en la primera constitución nacional escrita que se conozca, en el año de 1787.

Hay que destacar en este sentido los valiosos aportes de Kant, el filósofo y jurídic alemán considerado el padre del positivismo, al ofrecer la precisión requerida en la implementación de los principales preceptos jurídicos e institucionales distintivos de la mencionada corriente filosófica (Beteta y Rubio, 2006, 4).

La concepción del Estado de derecho hace referencia fundamentalmente al conjunto de normas y preceptos jurídico-legales, que rigen el ejercicio del poder nacional y la defensa de los derechos individuales y colectivos de la sociedad, constituyéndose el Estado en el ente regulador por excelencia de la conducta humana.

Bajo esta óptica y de acuerdo a la teoría clásica del Estado, se consideran tres elementos esenciales en la configuración del mismo como institución política: *el territorio*, que es el espacio físico en el cual éste se asienta; *la comunidad nacional*, que es el componente humano que se establece sobre el territorio y, *el poder soberano o componente político* (poder de mando), que garantiza la unidad política y orgánica de los tres componentes anteriores.

La ausencia de cualquiera de estos elementos anula la existencia del Estado, tanto en su concepción jurídica como en su concepción política, ya que se les considera indispensables, pues no puede concebirse la idea de un Estado sin territorio, o sin población o sin poder soberano. Esta condición estructuralista del Estado, considera que la suma de los tres elementos origina una realidad superior y distinta a cada uno de ellos considerados en forma individual (Sánchez, 1993, 179).

De los tres elementos constitutivos, el más discutido y analizado en el campo de la ciencia política, es el referente al poder soberano, que de acuerdo a Weber (2007) se manifiesta como la capacidad de imponer su propia voluntad sobre el colectivo social, a través de la fuerza coactiva que le otorga la legitimidad de su poder político, afectando la vida social de distintas formas y maneras.

Pese al rechazo de muchos de los individuos integrantes de la sociedad, su poder se impone bajo la persuasión y el consenso, originando lo que el comentado autor llama *la dominación legítima*, a través de la cual, quien obedece las órdenes del Estado no se siente dominado por un ente superior, sino, convencido de la necesidad de éste, para granizar el orden y la evolución social, generándose de esta manera una especie de compenetración entre el dominador (el Estado) y los dominados (la sociedad civil propiamente dicha).

Bajo esta concepción filosófica, y siguiendo a López (1994: 28), el Estado puede definirse institucionalmente como “la organización territorial de una comunidad, dotada de un poder soberano y de un ordenamiento jurídico propio”, con presencia tanto en el ámbito nacional como internacional, caracterizado básicamente por su completa sujeción al cuerpo de normas jurídicas (derecho positivo) en su quehacer político y jurídico; lo cual implica, una regulación minuciosa de sus actividades, de sus órganos competentes y de los derechos individuales, haciendo que la autoridad no pueda requerir o exigir nada a los ciudadanos, que no esté estipulado en los distintos preceptos legales previamente establecidos.

De esta manera, tanto el comportamiento del Estado como institución, así como el de la sociedad como cuerpo organizado que sirve de sustento al mismo, deben regirse y amoldarse al riguroso cuerpo normativo especialmente establecido para ello, haciendo que esta armazón jurídica fortalezca el sustento del llamado Estado de derecho.

En resumen, el Estado constituye un sistema de normas y procedimientos jurídicos, a través de los cuales se ejerce el poder, el cual, sólo tiene sentido en el marco de un sistema jurídico plenamente establecido, por lo que, dada su naturaleza jurídica, los problemas y soluciones afrontados son netamente legales (Kelsen, 1995).

1.2.2. El liberalismo

La filosofía política del liberalismo tuvo como principio esencial la plena libertad del individuo dentro del Estado y una posición contraria a sus principios, con el ánimo de establecer la plenitud de los derechos económicos, muy especialmente el referente a la libre empresa y la libertad de contratación. A fin de lograr este objetivo, acudió a la filosofía de los denominados derechos naturales, inherentes al ser humano, los cuales, el Estado debía reconocer y garantizar su defensa.

Si embargo, la plena libertad económica condujo en la práctica a fuertes desequilibrios económicos y sociales, ya que trató ingenuamente de implementar un sistema de igualdad, en medio de desigualdades, traducido en grandes inequidades e injusticias que terminaron por socavar sus pilares fundamentales (Barbey, 2001).

Argumenta este autor que esta filosofía, nunca consideró la riqueza como fundamento de la libertad individual, ni la distribución del ingreso como palanca fundamental del fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno. Al

contrario, se destacaba la libertad ante la ley, la libertad de contratación, el derecho a la propiedad privada sin ninguna limitación, la libertad de empresa y la inhibición del Estado ante el desenvolvimiento de la actividad económica, como los principios fundamentales que conducirían al pleno desarrollo y prosperidad del individuo en la sociedad.

Bajo este enfoque político, la supuesta libertad individual se ve seriamente limitada por el excesivo uso de la racionalidad económica, en la que, las decisiones de cada individuo están determinadas por la relación costo/beneficio, es decir, ganar lo máximo que se pueda a cambio de perder lo menos posible. Tal situación conlleva a convertir a los individuos en instrumentos de intereses particulares, que en muchas ocasiones, convierten su poder de decisión en un evento completamente impersonal (Cruz, 2002, 17).

Si bien el liberalismo buscó crear una sociedad pluralista, equilibrada y estable, superando las grandes diferencias sociales por razones religiosas, étnicas o culturales de la época, tratando de enfrentar el poder del Estado que según sus preceptos limitaba la libertad individual, terminó por limitar cada vez más el conjunto de libertades individuales, ya que en el ámbito económico existían diferencias muy considerables en la sociedad.

No obstante, pese a su fracaso como filosofía económica y política, el liberalismo legó a la humanidad una serie de valores y principios políticos que fortalecen la convivencia social, muchos de los cuales han sido incluidos en el enfoque constitucional del Estado que aún perdura en la actualidad.

Dentro de los valores que postuló se encuentra la libertad de culto y conciencia, la apoliticidad del clero, la libertad de expresión de las ideas, la teoría de la división de poderes, el Estado de derecho, la limitación jurídica del poder del Estado, la obediencia condicionada de los gobernados frente a los gobernantes y, la doctrina de los derechos humanos, entre otros, resaltando que el pensamiento debía expresarse en plena libertad para garantizar el progreso de la sociedad (Arancibia et al., 1991).

1.2.3. El marxismo

Para la filosofía marxista, el Estado representa la consolidación del poder político de una clase dominante que asume el control total de la sociedad, haciendo de

éste el instrumento más idóneo para garantizar su permanencia en el poder por el mayor tiempo posible (Míguez, 2010, 655).

La razón argumentada para defender la presencia del Estado, es la división de la sociedad en distintas clases con intereses antagónicos, estableciendo en su filosofía fundamental, que el Estado debe garantizar la paz y el progreso de las clases menos poseídas, generalmente explotadas por las de mayor poder económico (Parra et al., 2006, 321-323).

Sin embargo, el mismo Federico Engels en una breve exposición sobre la esencia de la filosofía marxista afirmó que....”el Estado no existe desde toda la eternidad. Hubo sociedades que se pasaron sin él, que no tuvieron ninguna noción del Estado ni de la autoridad del Estado. En cierto grado de desarrollo económico, necesariamente unido a la escisión de la sociedad en clases, esta escisión hizo del Estado una necesidad” (Beteta y Rubio, 2006: 9).

Es decir, de acuerdo a este planteamiento, la figura del Estado capitalista podría ser abolida, en la medida en que desaparezca la división de clases sociales y se imponga un nuevo sistema de gobierno, el comunismo, en el cual sea el pueblo (proletariado) quien dirija y organice las acciones del Estado, lo cual implica, su verdadera transformación en una nueva institución en función de los requerimientos y cambios políticos, culturales, sociales o económicos que se produzcan en las sociedades, resaltando que éste es un producto histórico en constante transformación.

1.2.4. El neoliberalismo

La caída del muro de Berlín en 1989 representó la caída de los regímenes marxista – comunistas en la Unión Soviética y los países de Europa del Este, y con ello, el fin de la denominada Guerra Fría que amenazó a la humanidad por varios decenios.

El final de este tipo de regímenes demostró el fracaso del control total de los medios de producción por parte del Estado y en general, de toda la actividad económica. Producto de esta eventualidad histórica, surge en sentido diametralmente opuesto una nueva filosofía política, que propone la privatización de manera indiscriminada, transfiriendo el control de la economía al sector privado. Tal situación representó el resurgimiento de la vieja filosofía del liberalismo, ahora con un nuevo nombre: neoliberalismo, retrotrayendo en el tiempo viejos enfoques socioeconómicos que

lideraron las luchas liberales de finales del Siglo XVIII, ahora aplicadas al mundo contemporáneo (Beteta, 2000).

Este nuevo enfoque pretende ahora regresar a la plena libertad de las leyes del mercado como mecanismo estabilizador de la economía, rescatando la filosofía de la mano invisible de Adam Smith propuesta hace más de 200 años, así como a la implantación del mayor grado de inhibición del Estado en el desempeño de la economía y el mercado, imponer nuevamente el principio del *laissez faire*, la apertura a la inversión extranjera en forma indiscriminada, la exoneración de toda responsabilidad social al inversionista privado, el resurgimiento del precepto individualista del capital, tan en boga en la fracasada filosofía liberalista del pasado, destacando la necesidad de reducir el tamaño y funciones del Estado en la economía, bajo el pretexto de hacerlo más eficiente.

Bajo esta perspectiva el Estado debe limitar al máximo su intervención económica, dejando al mercado la función de estabilizar el sistema económico, lo cual reduce sus funciones a la seguridad social, el mantenimiento del orden público, la garantía de los derechos civiles y políticos, el manejo de la política exterior, entre otras, siempre con el ánimo de propiciar las condiciones económicas más adecuadas para la inversión extranjera y la generación de la sociedad de consumo de los bienes generados por la economía capitalista. Es decir, su papel se limita única y exclusivamente a la función de vigilante de la vida social (Beteta, 2003 y García de Berríos, 2007, 630-631)

No obstante, los preceptos filosóficos que sustentan este nuevo enfoque político y económico, son completamente irracionales y ajenos a la realidad social de la mayoría de países (incluyendo los desarrollados) en los cuales pretende imponer su accionar. La idea de libertad de empresa, sin ningún tipo de control estatal, es ahora incluida en la misma categoría de las libertades y derechos fundamentales del hombre, logrando de esta manera el mayor grado de desarrollo económico, producto del creciente enriquecimiento neto de los inversionistas privados en el mercado y sus efectos propulsores en la economía, olvidando que la libertad entre desiguales necesariamente conduce a la injusticia en todos los ordenes.

Es así como, las antiguas funciones de coordinación y planificación económica desempeñadas por el Estado, son ahora asumidas por los dueños y directivos de las grandes transnacionales, quienes tienen el poder y la potestad de imponer sus propios planes económicos en función de sus particulares intereses. Estos planes resultan de obligatorio cumplimiento para todos los países del mundo, dado que son los propietarios

del gran capital industrial, financiero y comunicacional, apoyados fundamentalmente en los grandes avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones y la información, lo cual constituye, una especie de dominio absoluto del capital financiero y tecnológico sobre todo el planeta, fiel expresión del proceso de globalización económica tan en boga en la actualidad (Portilla, 2005, 101-102).

Bajo esta filosofía económica, la actividad productiva aparentemente libre, de acuerdo a sus postulados básicos, resulta completamente planificada y dirigida por los grandes centros de poder mundial sobre el resto de países, anulando completamente el papel activo del Estado en la planificación del desarrollo económico.

Al igual que el liberalismo, el neoliberalismo carece de una visión social del desarrollo económico, ya que privilegia sólo los intereses de quienes poseen capital en la sociedad, olvidando el grado de marginalidad y pobreza de ingentes conglomerados humanos que nacen, crecen y mueren en realidades sociales y económicas muy distintas a los privilegios y prebendas que otorga el capital, las cuales, limitan grandemente su desarrollo educativo y cultural, conformando grandes cinturones de miseria humana excluidos de los postulados igualitarios y progresistas de la filosofía individualista.

En este sentido afirma Borja (1989: 21) "...si en la sociedad solo se garantiza el libre despliegue de las fuerzas individuales, pero no se toman ciertas precauciones, esas diferencias conducirán fatalmente a la explotación del más fuerte sobre el más débil. El dinamismo del sistema económico capitalista avasalla a quienes tienen menos defensas"

Si bien, los desaciertos económicos de la filosofía neoliberal se han traducido en grandes disparidades socioeconómicas, especialmente en los países menos desarrollados, donde éstas cada vez son mayores en función de la inequitativa distribución del ingreso, su crítica más destacada radica en su bajo nivel de ética, ya que descaradamente se conoce a quienes benefician y a quienes perjudican sus políticas socioeconómicas. Básicamente, sobresalen los valores del egoísmo económico y social, así como la falta de solidaridad humana, promocionando, fortaleciendo y profundizando las diferencias socioeconómicas entre los seres humanos como una de sus banderas principales.

Estas diferencias se observan cotidianamente en la exclusividad del modo de vida: tipo de vestido, vivienda, vehículo, distracciones y demás comodidades que trata de imponer publicitariamente esta filosofía en la sociedad actual.

No obstante, la filosofía neoliberal ha sido duramente criticada en los propios países desarrollados donde nació este enfoque político y económico, por su elevado grado monopólico en la configuración del sistema económico mundial y en la toma de decisiones, llevando en el año 1992 a cuatro premios Nóbel de economía (Franco Modigliani, Paul Samuelson, Herbert Simon y Jan Tinbergen), a plantear la gran preocupación por el monopolio intelectual que prevalece en la ciencia económica, específicamente en el método y en los paradigmas.

Estos destacados intelectuales plantearon que los principales economistas de la época defendían fuertemente el modelo vigente, sin bases científicas fidedignas, propiciando la libre competencia en el campo teórico, pero sin interesarse en que se lleve a la práctica. Esto constituye un indicio del refuerzo intelectual que han venido experimentando los viejos fundamentalismos liberales del Siglo XVIII, por lo cual, estos intelectuales llaman a instaurar un pensamiento más crítico, que implique la integración y el respeto en la discusión y análisis de los distintos enfoques económicos entre las distintas escuelas de pensamiento.

En este sentido, vale la pena recordar las palabras de Juan Pablo II en su visita a Cuba en 1998, cuando argumentó que: "...resurge en varios lugares del mundo una forma de neoliberalismo capitalista, que subordina la persona humana y condiciona el desarrollo de los pueblos a las fuerzas ciegas del mercado, gravando desde sus centros de poder, a los países menos favorecidos con cargas insostenibles. Así, en ocasiones se impone a las naciones, como condiciones para recibir nuevas ayudas, programas económicos insostenibles. De este modo se asiste en el concierto de las naciones, al enriquecimiento exagerado de unos pocos, a costa del empobrecimiento creciente de muchos" (Beteta y Rubio, 2006: 9).

1.3. El Estado-nación frente al proceso de globalización

Si bien en el capítulo anterior se abordó de manera amplia el tema de la globalización y sus efectos en el desarrollo local, en el cual se trató el tema del Estado-nación en este proceso, en esta oportunidad se realiza un análisis más concreto de su

papel como unidad política de gobierno, frente al proceso de globalización política enmarcado dentro del campo económico.

Como es bien conocido, el proceso de globalización abarca un amplio abanico de efectos sobre la vida del ser humano, en el plano social, económico, cultural, político, medioambiental y tecnológico, entre otros; conformando un complejo proceso multidisciplinario de análisis, cuyo origen viene determinado por la misma evolución histórica del sistema capitalista y su organización tecnológica a nivel mundial, para incrementar el nivel de utilidad de sus actividades productivas esparcidas por todo el planeta (Ianni, 2001, 86).

Es un error considerar la globalización como un proceso netamente económico, ya que si bien sus raíces obedecen a un objetivo de expansión económica mundial, su propia dinámica operativa, ha implicado cambios y efectos muy significativos en diversos campos del quehacer humano, dentro de los cuales destaca el aspecto político y organizativo del Estado-nación, para responder de manera eficiente a las nuevas exigencias de la realidad global (Giddens, 2005, 23).

Desde esta perspectiva, la globalización implica actualmente un proceso que influye en la actividad tradicional del Estado, haciendo que sus políticas a nivel nacional revistan menor importancia que las políticas internacionales definidas por grupos políticos y económicos ajenos a su entorno y desconocedores de las realidades sociales a las cuales podrían afectar o beneficiar (Becerra, 2000, 151-152).

Este proceso de transformación en el poder del Estado para definir sus objetivos y políticas hacia un espacio territorial y un colectivo social determinado, tiene sus raíces en la manera como se establecen ahora las relaciones culturales, sociales, económicas, financieras y políticas, apoyadas en los novedosos desarrollos tecnológicos en el campo de la información y el conocimiento (TIC), cuya flexibilidad facilita la comunicación a nivel mundial de cualquier individuo de manera inmediata y con costos relativamente bajos.

De esta manera, los países, los estados y la población interactúan a nivel mundial con gran facilidad y libertad, incentivando la interconexión no solo en los países desarrollados, sino que aquellos con menores ventajas económicas también pueden acceder a un mundo novedoso e ingente en información y conocimiento, lo cual de una u otra manera, afecta las tradicionales relaciones del Estado con sus ciudadanos e inclusive el sistema democrático como sistema de gobierno (Contreras, 2001, 82).

Afirma en este sentido Beck (1998, 29), que si bien el mundo vive en una sociedad globalizada desde hace mucho tiempo, la otra tesis del espacio cerrado ha quedado completamente desvirtuada de la realidad actual, en la que es inconcebible que cualquier país, región o grupo social, pueda vivir al margen de los demás. Contrariamente, cada vez es más importante e imprescindible la integración e interconexión en el plano económico, cultural y político, justificando plenamente los principios capitalistas del sistema occidental, si se quiere sobrevivir en una realidad completamente externa a cualquier individuo o colectivo social.

De este interconectivo proceso, surge la denominada sociedad mundial, que representa la totalidad de relaciones políticas, sociales y económicas, que no están plenamente integradas en la política de un Estado-nación concreto y que tampoco son determinables a través de ésta. Dentro de este complejo entramado de relaciones políticas e institucionales, también los Estados nacionales soberanos se integran a través de distintos organismos internacionales, cediendo parte de su soberanía a favor de estructuras políticas de mayor alcance mundial, fomentando la creación de vínculos y espacios sociales, económicos y políticos transnacionales.

Vale decir que la globalización en el plano económico, ha impulsado grandes cambios estructurales que afectan considerablemente la estructura de gran parte de las instituciones sociales contemporáneas, tanto a nivel nacional como internacional, dentro de las cuales destaca la figura del Estado como ente rector de las políticas económicas de cada país. Estos inevitables cambios han generado en muchos casos graves situaciones de asimetría y desigualdad social, ya que “la globalización económica no se ha registrado en un sistema político estático y ha supuesto una transformación de la naturaleza y la forma de la organización política” (Held, 2005, 59).

Tal planteamiento deja ver claramente, que la compleja relación sistémica que se establece entre la globalización económica y política, impone la necesidad de considerar la nueva realidad que circunda el Estado soberano, tipificada por una compleja gama de interrelaciones que lo entrecruzan a través de variadas redes y organizaciones establecidas, que regulan y gestionan diversas áreas de la actividad internacional y transnacional, como el comercio, las comunicaciones o la delincuencia, entre otras. Los efectos de estas interrelaciones transnacionales generalmente trastocan y solapadamente se imponen al principio de la soberanía territorial, reservada hasta ahora de manera exclusiva al quehacer estatal, como sustento jurídico del orden

internacional, cuya vigencia actualmente comienza a ser desafiada por los tentáculos del capital globalizado.

De esta manera, en el plano político comienza a analizarse la globalización como un complejo proceso que engloba la figura del Estado y su interrelación con los grandes centros de poder, como un importante elemento integrante de la dinámica mundial, pero no el más importante, ya que la nueva realidad global implica la necesidad de que el poder político y económico sea compartido e integrado a través de estructuras políticas más amplias y de mayor alcance mundial, generando bloques económicos y políticos de carácter supraestatal. Esta situación implica un novedoso conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que demandan verdaderos cambios institucionales al interior del Estado-nación, a fin de lograr adaptarse a las nuevas exigencias del mundo transnacional del cual forma parte (Sassen, 2007, 152).

Desde esta perspectiva, cobran cada vez mayor importancia las relaciones internacionales, transnacionales y supraestatales en un mundo cada vez más integrado, entendiendo por relaciones internacionales, el complejo interactivo que se establece entre entes organizados en Estados y entre sujetos internacionales, es decir, entre Estados y grupos sociales y políticos, más allá de las fronteras nacionales. Las relaciones transnacionales están determinadas por la visión de sociedad y política transnacional, en la cual, la sociedad transnacional está representada por las múltiples relaciones horizontales de carácter funcional y político, que de una u otra manera, influyen la actividad interna del Estado-nación, a través de diversos movimientos y grupos sociales y políticos ubicados más allá de sus fronteras (Bobbio y Matteucci, 1985, 1418 y García-Pelayo, 1980, 136).

Por otra parte, las relaciones supranacionales se llevan a cabo dentro de un complejo proceso, en el cual las funciones y actividades de los Estados se entremezclan con instituciones internacionales, cuyo origen deriva de tratados internacionales y su operatividad se maneja a través de acuerdos políticos y contribuciones económicas de los Estados miembros. A través de esta dinámica de integración, las mencionadas instituciones desempeñan funciones y toman decisiones propias, adquiriendo cada vez mayor autonomía y firmeza, respecto a la autoridad individual de sus Estados miembros, forjándose de esta manera su propia personalidad jurídica y poder de decisión en forma exclusiva.

Es así como se ha venido estructurando y fortaleciendo un verdadero derecho supranacional, en la organización y delimitación de las relaciones entre Estados a nivel mundial, imponiendo políticas y acciones que superan y modifican ampliamente el tradicional accionar de los Estados en forma individual y vulnerando el principio de soberanía territorial en los asuntos interestatales. Algunos ejemplos del peso político y económico de estas organizaciones, se puede evidenciar en la dinámica seguida por la Unión Europea (UE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras (Velázquez, 2005, 38).

Si bien la discusión sobre los efectos perversos de la globalización sobre la figura del Estado, ha sido resaltada en innumerables oportunidades por los grupos antiglobalización, a través de posiciones ideológicas muy alejadas de la objetividad, el análisis más científico del tema, ha llevado a muchos autores a afirmar que el Estado como unidad política de gobierno de cualquier territorio, aún sigue vigente en la actualidad, máxime cuando se considera que la propia Carta de las Naciones Unidas (ONU), como ente de carácter supranacional, constituye una extensión del sistema interestatal, determinando la vigencia del Estado como uno de los actores fundamentales de la dinámica global (Contreras, 2011, 88).

Es un error considerar que la globalización es la causa de la ingobernabilidad del Estado en algunas áreas concretas, pues la misma historia se ha encargado de demostrar que éste como ente político, nunca ha tenido la suficiente capacidad para garantizar la paz y el progreso político, en medio de las frecuentes e indeseables guerras civiles que se han suscitado en distintos países, tanto en épocas anteriores como en la actualidad.

La razón que sustenta esta dinámica histórica es el propio origen del Estado como unidad política, que parte y surge de la propia sociedad en la cual se implanta y desarrolla, evolucionando o retrocediendo en la medida en que la misma sociedad lo haga (Morgenthau, 1986, 581).

Sin embargo, no puede ocultarse el debilitamiento que ha ejercido la globalización sobre la capacidad política del Estado, como actor fundamental en las relaciones internacionales, ya que en este ámbito, ahora el poder es compartido con otros actores de igual o mayor importancia mundial. Igualmente, también se ha visto disminuida su capacidad para resolver demandas internas de sus propios ciudadanos, en

virtud de la velocidad con que se dan los cambios tecnológicos, los efectos y alcances de éstos y la incapacidad para controlarlos.

Todo ello ha hecho que las relaciones estatales estén actualmente sometidas a fuertes presiones, en función de los cambios impuestos por la globalización, repercutiendo ampliamente en los principios básicos que sustentan la legitimidad de la soberanía territorial del Estado. En este sentido se ha venido imponiendo la necesidad de intervención en otros Estados por razones humanitarias, contraviniendo el tradicional principio de no intervención territorial. Se vulnera el principio de la no intervención en asuntos internos, alegando razones de defensa de los derechos humanos, medioambiente y recursos naturales comunes a toda la humanidad, afectando severamente el principio de soberanía territorial y el derecho de propiedad exclusiva de los recursos naturales, por parte del Estado (Attiná, 2001, 106).

Tal situación se sustenta en la consideración global de nuevos lineamientos políticos y sociales, que colocan al ser humano como el principal actor del desarrollo de la humanidad, cuya actuación e intereses, ya no sólo se circunscriben a una dinámica estatal territorial específica, sino al espacio global como un todo, frente a la cual, los tradicionales principios estatales que limitaban su accionar a un espacio territorial concreto, quedan desfasados de la nueva realidad económica y política, producto de la desaparición de las fronteras y barreras temporales que impone el proceso globalizador.

La dinámica tecnológica hace que los efectos del entorno sobre el sistema económico y su propia estructura, modifiquen las funciones del Estado, haciéndolas más automáticas, impredecibles e incontrolables, lo cual implica, una verdadera transformación histórica de la vieja tesis que suponía que el Estado, la sociedad y la economía, evolucionaban paralela y simultáneamente dentro de las fronteras de un determinado territorio, observándose ahora la tendencia de que el Estado-nación busque sumergirse cada vez más en el mercado, antes que esperar que la economía se circunscriba a los límites estatales (Habermas, 2004, 93).

Estos novedosos cambios en las relaciones internacionales, prácticamente han obligado a los Estados-nación a integrarse intergubernamentalmente, a fin de ubicar soluciones consensuadas a los comunes problemas globales que los afectan, así como a sus propias dinámicas internas en el plano político, económico y social, impulsando la conformación de bloques regionales de países, interesados no sólo en la problemática económica, sino en las diversas situaciones que con frecuencia se les presentan en campos totalmente novedosos y ajenos a su propio accionar. Esto, en virtud de que los

esfuerzos de cooperación interestatal ya no son suficientes, demandando cada vez mayores niveles de integración, que garanticen una mayor eficiencia en la superación de cada nuevo desafío que se les presente (García-Pelayo, 2008, 90).

De esta manera, el gran desafío que actualmente enfrenta el Estado-nación apunta al diseño de mecanismos más idóneos para encauzar su función orientadora del desarrollo social y económico, más allá de sus propios límites geográficos y bajo el nuevo esquema que impone la globalización, para lo cual, debe fortalecer y flexibilizar sus principales instituciones y fomentar en sus ciudadanos el mayor nivel de conocimiento en todos los campos, a fin de crear una sólida plataforma que le permita afrontar con éxito los nuevos retos, que con toda seguridad le impondrá la realidad global en el mediano y largo plazo.

En resumen, los problemas globales requieren soluciones globales, sin que desvinculen al Estado de los procesos jurídicos y democráticos que tradicionalmente han determinado su legitimidad política, estimulando profundos cambios institucionales y normativos, que lo coloquen a la altura de las nuevas exigencias en los tiempos modernos, tratando siempre de garantizar un buen nivel de gobernanza y satisfacción de las principales demandas de sus ciudadanos, dentro de un ámbito de mayor integración social, económica y política más allá de sus fronteras territoriales.

1.4. La intervención del Estado en la economía

La influencia de las acciones del Estado sobre la vida de los ciudadanos se manifiesta de distintas formas y maneras, específicamente a través de la actividad económica, que es desempeñada algunas veces por el sector privado y en otras ocasiones por el sector público, el cual, dispone de una gran cantidad de instrumentos jurídicos (dados por el poder político) para influenciar el desempeño privado: reglamentaciones diversas, impuestos, subsidios, políticas públicas, entre otros (Arnao, 2010, 4).

La relación Estado-gobernados se torna muy compleja y dinámica en el campo social, motivado a la influencia del factor político, que trata de imponer y defender las distintas ideologías que profesa la sociedad, haciendo muchas veces que la naturaleza de esta relación se traduzca en pugnas, diatribas, consensos, alianzas, concesiones y acuerdos en el campo político.

La percepción individual y colectiva de las funciones del Estado por parte del conglomerado social, es muy importante para determinar el grado de eficiencia y legitimidad del Estado, específicamente en lo atinente a la manera como éste debería cumplir sus funciones. Algunos individuos son partidarios de fortalecer la libertad individual, en tanto que otros se orientan por mejorar el nivel de vida de todo el colectivo, siempre en torno a los distintos fines que la sociedad imponga al Estado y en torno a la disyuntiva entre el gasto ejecutado y el costo social de éste (Rosen, 2002, 3).

Generalmente las diferencias ideológicas se traducen en desacuerdos y obstáculos para el logro más adecuado de la actividad económica del Estado, haciendo que en las economías mixtas (tan en boga en nuestro tiempo), la delimitación entre las actividades del Estado y las del sector privado, se torne cada vez más compleja y polémica, ya que ambos actores tratan de imponer, cada uno por su lado, criterios filosóficos y políticos propios.

En función de esta realidad se requiere un consenso entre ambas partes, así como una clara delimitación de las funciones del Estado, en aras de fomentar una mayor eficiencia en las funciones hacia la sociedad y garantizar el mayor progreso y desarrollo económico.

Las ideas sobre la intervención del Estado en la economía datan desde su mismo origen en el Siglo XVIII (época de la Monarquía Europea), cuando prevalecía la filosofía mercantilista de los economistas franceses más destacados, de que el Estado debería ejercer una función activa de fomento al comercio y la industria.

Posteriormente, en la época del liberalismo económico, surge una filosofía radicalmente opuesta, en donde el Estado debería abstenerse de intervenir en la economía, minimizando de esta manera su tamaño e importancia en el manejo y control de la actividad económica.

Fue el pensamiento de Adam Smith, a través de sus famosa obra *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776)*, quien lideró esta filosofía económica, al proponer que el Estado debería incentivar la mayor libertad de acción de la empresa privada, ya que el mayor grado de competencia entre las distintas empresas sería el mejor aporte al desarrollo de la sociedad.

No obstante, esta teoría no convenció a muchos de los más grandes pensadores del Siglo XIX (Karl Marx, Sismondi y Robert Owen, entre otros), quienes a la luz de sus grandes desaciertos (elevados niveles de pobreza producto de la desigual distribución del ingreso e inocultables crecientes niveles de desempleo), se enfocaron en

diseñar nuevas teorías para tratar de explicar la cruda realidad que observaban, y en función de ello, proponer nuevas soluciones a los graves problemas que enfrentaba la sociedad de aquel entonces (Montenegro, 1986).

La teoría del libre mercado (como también se le llama), postulaba que “el sistema económico tiende a un equilibrio natural con ocupación plena, el cual es guiado por la mano invisible de un individualismo utilitarista y egoísta, pero socialmente benefactor. El individuo, al buscar su propio beneficio en un sistema económico de dejar hacer y dejar pasar, logra, además de una óptima asignación de los recursos y la maximización del beneficio de la colectividad, la garantía de la ocupación plena” (Villarreal, 1986: 49)

Según esta filosofía, los desequilibrios económicos podrían surgir en cualquier momento, pero éstos serían transitorios, generando el famoso desempleo friccional, los cuales, con el transcurrir de un breve lapso de tiempo desaparecerían, producto de que las fuerzas naturales del mercado volverían a colocar la oferta y la demanda en su posición original antes de surgir el desequilibrio. De esta manera, nuevamente se logra el equilibrio a través del efecto autorregulador del mecanismo de precios, tanto en el mercado de bienes y servicios, como en el monetario y en el mercado laboral.

De tal manera que, “el mercado a través del sistema de precios, se convierte en el mecanismo autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios” (Villarreal, 1986: 50)

De acuerdo a este autor, la filosofía liberalista se apunala en dos requerimientos básicos: en primer lugar, la perfecta flexibilidad de los precios y los salarios al alza o a la baja en función de cualquier desequilibrio que se produzca en el mercado (exceso o deficiencia de oferta y demanda), y en segundo lugar, y como consecuencia del principio anterior, el permanente equilibrio a largo plazo del mercado con pleno empleo (maximización del producto nacional), ya que lo único que se requiere para ello es dejar operar el libre juego de las fuerzas del mercado, lográndose el ajuste automático a través del mecanismo de precios.

El sistema económico tiene un mecanismo particular de funcionamiento bajo la filosofía liberal, que puede expresarse resumidamente en los siguientes puntos: (i) Dado que el mercado se convierte en el mecanismo autorregulador por excelencia ante cualquier desequilibrio que surja, el papel del Estado como ente rector del proceso económico, queda disminuido a la función de guardián o vigilante, pues las fuerzas del mercado a través del sistema de precios, se encargan de realizar la asignación más

eficiente de los recursos, maximizar el nivel de producción y ofrecer la ocupación plena a la fuerza trabajadora. (ii) El individualismo como valor propio del sistema conlleva al desarrollo de la sociedad, pues las fuerzas del libre mercado, a través de la competencia perfecta, expulsan del mercado a los menos aptos y favorecen a los más capacitados en la producción de bienes y servicios, incentivando de esta manera el desarrollo económico y social. (iii) En función del nivel de productividad económica o aportación social, el sistema de precios se configura como el mecanismo más justo en la distribución del ingreso entre capitalistas, terratenientes y trabajadores. (iv) En el plano del comercio internacional, el esquema de la libertad comercial a través del patrón oro, estimula las ganancias económicas para todos los países, incentivando y fortaleciendo de esta manera el desarrollo económico a nivel mundial (Arnao, 2010, 6).

Es indudable que este mecanismo de operación excluye por completo aquellos ingentes conglomerados sociales, que carecen de un elevado nivel de productividad económica, ya que no cuentan con los recursos mínimos para garantizarse un decente nivel de vida, el cual se constituye en el máximo indicador del progreso y desarrollo económico en los países industrializados.

En virtud de ello, esta filosofía es fuertemente criticada porque no considera los principales problemas que dieron origen a la crisis de los años treinta de la Gran Depresión, como es el elevado nivel de desempleo involuntario y la insuficiencia efectiva de la demanda, evidenciando fuertes limitaciones de esta teoría, para demostrar empíricamente que el mercado no resuelve todos los problemas, que existen fallos de mercado que es necesario atacar desde diferentes frentes.

Estos problemas permanecieron latentes hasta los años sesenta y más allá, sin que los economistas se hubieran tomado en serio los orígenes o las fuentes de los mismos, pues no fue sino hasta la década de los setenta cuando se comenzaron a estudiar los denominados fallos de mercado. La razón de esta pasividad de los teóricos sociales y económicos, radicó en que los mismos fueron menos leves en sus inicios y progresivamente se fueron ubicando paliativos a corto plazo a objeto de mejorar la situación, específicamente en los países industrializados (Stiglitz, 1988, 13).

Por otra parte, para atenuar los efectos de la crisis de los años treinta y equilibrar las principales economías del mundo, se impuso la filosofía de la intervención del Estado en el manejo y control de la actividad económica bajo las ideas de John Maynard Keynes, estableciendo políticas públicas orientadas al subsidio del desempleo, apoyo a la seguridad social, creación de los fondos de garantía de depósitos, fomento a

los precios agrícolas, mejora en las condiciones salariales y regulación del área bursátil, entre otras, contraviniendo fuertemente los preceptos liberales que hasta ahora habían prevalecido como modelo teórico.

No obstante, a partir de los años setenta el debate en torno al papel del Estado en la economía ha sido muy prolífico y algunas veces contradictorio, pues existen posiciones encontradas: algunos autores defienden un papel más activo del Estado, en tanto que otros se orientan por una posición más pasiva del ente estatal, radicando el meollo de las discusiones en lo atinente a las condiciones precisas, bajo las cuales la mano invisible ideada por Adam Smith, conduce a la eficiencia económica y en cuáles circunstancias sus efectos resultan perversos al desarrollo económico y social.

En este sentido han surgido distintas posiciones, dentro de las cuales destaca la tesis de que las condiciones bajo las cuales funciona la mano invisible, son muy restrictivas o ideales y que en la práctica afloran muchos problemas, que el mercado por sí solo no puede resolver, determinando una profunda revisión teórica y empírica de los principales paradigmas científicos hasta ahora aceptados universalmente.

La razón fundamental de esta diatriba en torno a los paradigmas científicos establecidos universalmente, radica en el divorcio que persiste entre la teoría y la práctica, ya que “la realidad que éstos intentan explicar y sobre la que pretenden actuar, no se corresponde a sus supuestos teóricos y de política económica” (Villarreal, 1997: 1).

Argumenta este autor que en el caso latinoamericano, la persistencia de graves problemas que dejan al descubierto las limitaciones del sistema liberal, han sido mucho más pronunciados que en las economías avanzadas, básicamente por los efectos de la crisis de la deuda de los años ochenta, producto de la aplicación de recetas foráneas inadecuadas a estas realidades socioeconómicas. En este orden de ideas, apunta que lo importante no es la recurrencia de las crisis, sino el hecho de que no haya surgido un nuevo modelo teórico, que corrija y enfrente los graves desafíos que plantea la crisis del capitalismo, destacando el papel del Estado en un mundo interdependiente, globalizado y guiado por la incertidumbre.

Otras visiones teóricas destacan que el conjunto de políticas estructurales, orientadas hacia la reforma del Estado, implementadas por los organismos multilaterales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) en los países de menor desarrollo, concretamente en Latinoamérica, no se han traducido en un nuevo paradigma teórico alternativo con valor científico, que pudiera ayudar a enfrentar los desafíos del

capitalismo en el mundo. Contrariamente, han expresado muestras inequívocas de las terribles fallas del sistema de libre mercado, la minimización del tamaño del Estado y su papel pasivo frente a los problemas económicos, generando desprotección, desestatización y desregulación, traducidos en severos desmejoramientos del nivel de vida de la población. Esta situación se expresa en los alarmantes niveles de inequidad que persisten en la distribución del ingreso, fortaleciéndose con ello un elevado rechazo social a los programas de ajuste estructural impuestos por la filosofía del Consenso de Washington (Cuervo, 2003, 83).

En síntesis, el tema de la intervención del Estado en la economía aún está en construcción teórica, y en función de las nuevas realidades sociales, se impone la necesidad de reconstruirlo continuamente y adaptarlo a las exigencias de la sociedad. En este sentido, quien escribe, comparte la visión de Arnao y Villarreal, de que la función del Estado y el mercado en la economía, nunca deben ser vistas como contrapuestas o excluyentes la una de la otra, sino complementarias e interdependientes, a fin de garantizar el mayor beneficio económico a la sociedad.

Este planteamiento implica que deben considerarse como ciertos y plenamente establecidos los siguientes aspectos: (i) El mecanismo de precios debe ser tenido en cuenta como el mejor instrumento para asignar recursos en el mercado, a fin de fomentar la producción y el crecimiento. Pero, con la salvedad de que tal planteamiento no es totalmente eficiente, ya que el mercado presenta dificultades para ello, expresadas en la persistencia de distintos fallos de mercado, tales como: la presencia de monopolios y oligopolios, externalidades negativas a nivel de procesos productivos, desajustes macroeconómicos reflejados en elevados niveles de desempleo, producto de insuficiencias en la demanda efectiva; distorsiones en el consumo y frecuentes desequilibrios a nivel de balanza de pagos, que inevitablemente requieren la intervención del Estado para su regularización. (ii) Debe reconocerse que en muchas oportunidades, el Estado ha generado efectos perversos sobre la producción nacional al desplazar o sustituir el nivel de inversión privada, limitando el nivel de crecimiento y desarrollo económico.

(iii) Contrariamente a las experiencias del pasado, se requiere de un acuerdo y compromiso serio entre el sector público y el sector privado, a objeto de que el Estado asuma un papel motorizante y promotor del desarrollo económico en todos los campos, así como del fomento a la inversión, tanto pública como privada, bajo un nuevo esquema, alejado de los viejos criterios de asignación de subsidios y transferencias

improductivas a través del gasto público. Igualmente, se requiere de verdaderos esfuerzos por establecer alianzas estratégicas con el sector privado, para que éste opere sin mayores contratiempos, evitando al máximo las contraproducentes diatribas de carácter político, en aquellas áreas que económicamente resulten más apropiadas para su manejo y desarrollo.

(iv) Fomentar la modernización del Estado, a fin de reestructurarlo en función de las áreas que verdaderamente, y por razones naturales, requieran de su accionar, como es el caso de la corrección de los distintos fallos de mercado, la generación de externalidades negativas en los procesos productivos, desajustes macroeconómicos, promoción de la actividad creativa y tecnológica, así como el fomento de la iniciativa empresarial, entre otros aspectos prioritarios; dejando al sector privado el desarrollo de las áreas propias de su naturaleza empresarial, garantizando siempre el respeto a los derechos humanos, la seguridad social, la reducción al mínimo de los niveles de pobreza y la preservación del medio ambiente. De esta forma se garantizaría el mayor nivel de eficiencia en la actividad del sector público, en función de los elevados niveles de competitividad y productividad económica que actualmente exige el proceso de globalización, tanto a nivel interno como internacional.

En otras palabras, se requiere “construir un nuevo Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca de esta forma una tercera vía entre el *laissez – faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal” (Bresser et al., 1998: 7).

Finalmente, es importante destacar la importante interrelación que debe darse entre las formulaciones teóricas de un nuevo modelo de Estado en pro del desarrollo económico y el aspecto político. Es indudable que la política es muy importante en el nuevo diseño, pero el aspecto técnico y científico también representa un aspecto primordial para acercarse lo más posible a las nuevas realidades a abordar, por lo que, se hace imperioso que ninguno de estos aspectos sean subestimados o sustituidos uno por el otro, en aras de diseñar una nueva estructura viable y acorde a las realidades de cada país, evitando “caer en los encantamientos tecnocráticos, como lo fue el Consenso de Washington, que representó la última ilusión en materia de desarrollo económico” (Prats, 2003: 3).

1.5. El Federalismo como sistema de gobierno

El federalismo como sistema de gobierno se caracteriza por la naturaleza dinámica y cambiante que ha experimentado a lo largo de la historia política de los distintos Estados en el mundo, haciéndolo aparecer en la literatura especializada como un fenómeno en construcción, lejos de mostrar una versión final y acabada.

Si bien la esencia de este término pertenece al área de las Ciencias Políticas como modelo o sistema de gobierno, muchos y variados han sido los enfoques de estudio que se le han dado a lo largo de la historia, desde el ámbito económico-financiero, cultural, administrativo, institucional, hasta el global y ecológico, dado que se trata de una realidad conceptual que se construye y perfila con el día a día de las circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales e institucionales que se vayan generando en la sociedad, expresando una visión multidisciplinaria ya que involucra distintas disciplinas científicas en su análisis, sin perder de vista su naturaleza eminentemente política.

De esta manera, el federalismo y la configuración de un Estado federal, es un fenómeno complejo y dinámico, que debe ser analizado en función de la construcción histórico-pragmática que se manifiesta en la realidad, y no desde el punto netamente teórico y abstracto, ya que dada su naturaleza cambiante en el proceso de acoplamiento a las distintas realidades sociales y políticas, constituye siempre un fenómeno en construcción permanente y cualquier intento de encajarlo en un modelo único, será sólo un ensayo en una realidad cambiante (Fernández, 2003, 1).

1.5.1. Conceptualización teórica

Construir una definición precisa del federalismo como sistema de gobierno, ha sido una tarea muy ardua para los especialistas en la materia, ya que se trata de un complejo entramado de relaciones políticas entre el Estado-nación y los distintos estados federados que constituyen la Federación, todo ello, con el ánimo de garantizar la distribución más equitativa posible del poder entre los distintos niveles de gobierno, respetando la autonomía o independencia de éstos, pero siempre en un marco constitucional que garantice la coordinación y la libertad como unidades políticas, lo cual hace, que hayan tantos federalismos como autores y enfoques del mismo se construyan (Ornelas, 2003, 118).

De acuerdo a Landay (2000), el federalismo desde sus inicios en la conformación federativa de los Estados Unidos, representa la unión o alianza de varias entidades políticas en función de intereses comunes, delegando ciertas competencias propias en una autoridad superior que las agrupa y representa, a través de un mecanismo de delegación de funciones desde la periferia hacia el centro, en el marco de un sistema constitucional previamente establecido, que ha dado origen a lo que se conoce como un Estado federal.

Dentro de este proceso de arreglo y distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno (poder central y subcentral), la soberanía de las partes integrantes (estados constitutivos de la Unión o Federación) se mantiene, y constituye la base esencial del respeto a sus derechos y libertades, conformando una equitativa distribución del poder entre distintos órganos de gobierno en el plano político, legal y judicial.

Su esencia fundamental radica en constituir un mecanismo para regular el poder y estructurar el Estado, demandando la existencia de al menos dos niveles de gobierno (un gobierno federal o nacional y un nivel de gobierno subnacional) enmarcados en una especie de alianza entre las partes, con el fin de mantener el equilibrio político y la autonomía o independencia entre éstas, que lo cual identifica como un mecanismo esencialmente limitante del poder político del Estado. Esta limitación es fundamental, ya que su ilimitada disposición a lo largo de la historia ha mostrado dramáticas violaciones a los derechos humanos, especialmente en los distintos regímenes centralizadores del poder de naturaleza militar, dentro de los cuales destaca la Monarquía, como forma de gobierno imperante en los siglos XVII y XVIII, época en la cual se gesta el origen de esta filosofía política.

Es precisamente su estructura institucional dual, es decir, la existencia de al menos dos niveles de gobierno, el elemento básico que lo diferencia de otras formas de organización política, como los llamados Estados unitarios, en los cuales prevalece la concentración del poder a nivel del gobierno nacional, sin ningún vestigio de autonomía o independencia para los distintos niveles de gobierno subnacionales.

La distribución equitativa del poder en el sistema federal queda expresada por la famosa independencia de poderes (poder ejecutivo, legislativo y judicial), propuesta por Montesquieu en 1750, como un mecanismo político garante de la equidad, la justicia, la igualdad, el respeto a las minorías, la libertad, la pluralidad y la

individualidad del ser humano, entre otros valores esenciales de la democracia como sistema de gobierno (Guillén, 1999, 4).

Aunada a esta independencia de poderes, este entramado de relaciones políticas establece también un amplio nivel de autonomía (independencia) de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno nacional o federal, en aras de la equidad política y el fomento de la democracia, traducido en el respeto a los derechos humanos. De esta manera se constituye un modelo con independencia política horizontal y vertical, a partir del cual, se estructura el Estado en medio de una amplia limitación del poder, evitando así vínculos de subordinación o dominación recíproca. Es decir, cada una de las partes integrantes cuenta con la suficiente capacidad para decidirse a si misma: autogobierno más gobierno compartido (Elazar, 1990).

Si bien la concepción teórica del federalismo implica un arreglo institucional casi perfecto, en aras de la democracia como sistema político y el respeto a los derechos humanos, su aplicabilidad práctica muchas veces se ve entorpecida por distintos factores políticos, sociales, económicos y culturales que desvirtúan su verdadera esencia, dando origen a formas de gobierno altamente concentradoras del poder político, muchas de las cuales, se escudan en los preceptos filosóficos del federalismo para justificar su permanencia en el tiempo.

De hecho, muchos países que constitucionalmente se definen como federalistas, son altamente concentradores del poder, conformando un Estado unitario descentralizado, y simultáneamente, aquellos que se autodefinen como unitarios, poseen amplios niveles de descentralización en sus órganos de gobierno, dando origen a una amplia variedad de modelos federalistas, entre los cuales se solapa cuidadosamente la descentralización (o centralización) política en la estructuración constitucional que adopta el Estado, acercándose o alejándose de la configuración de un Estado federal o un Estado unitario según sea el caso. Esta situación es indicativa de que el federalismo es un complejo fenómeno, que surge y se construye en función del contexto político, social, religioso y cultural de cada país (Anderson, 2010, 3).

En síntesis, el federalismo como sistema de gobierno (y por ende la figura del Estado federal), representa un medio y no un fin para lograr construir un Estado más justo, equitativo y eficiente, que garantice un verdadero acceso de la sociedad a los fines políticos que lo sustentan, único fin supremo que garantiza su existencia, ya que se trata de “un proceso que supone siempre la entidad dialéctica de dos tendencias

contradictorias: la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad” (García, 1984: 218).

1.5.2. Orígenes históricos del federalismo

Los orígenes de esta filosofía política se remontan a los inicios de la humanidad, específicamente a las tribus hebreas, a las ligas entre ciudades de la Grecia antigua y a las alianzas establecidas entre las tribus precolombinas del continente americano. Desde sus inicios el federalismo surgió como el resultado de un acuerdo o alianza entre partes (tribus), bajo la connotación de estructura dual de gobierno y de allí se origina su significado etimológico, bajo la figura de alianza (del latín *foedus*), para denotar el acuerdo político entre distintas unidades de gobierno que conforman una de mayor jerarquía que las engloba como un todo, generalmente auspiciada por intereses militares. Esta alianza garantizaba plenamente la unidad política de la federación, en la cual se dejaba claramente establecido el respeto a la autonomía de cada una de las partes integrantes (Reyes, 2006, 38).

Dentro de los precursores en la construcción teórica del federalismo se encuentra Johannes Althaus (1557-1638) de origen holandés, quien esbozó las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular, inspirado en la organización política de los cantones suizos y en la de su propio país, que optó por conformar un Estado bajo la figura de las antiguas alianzas federativas: Provincias Unidas de Holanda, a finales de 1579 cuando se produjo su independencia política de España.

Luego, Hugo Grotius (1583-1645), aportó algunas ideas sobre el aspecto jurídico en el diseño de las relaciones internacionales entre Estados, en períodos de paz y de guerra, considerando el federalismo bajo el principio de alianzas de paz entre naciones. Pero el aporte más importante, en esta época de transición del sistema monárquico de gobierno en Europa hacia el pensamiento republicano, fue el ofrecido por Charles de Secondat (barón de Montesquieu) en 1689-1755, cuando estableció la clásica división de poderes en un Estado federal, como el principal mecanismo para distribuir equitativamente el poder político. En su famosa obra, *El Espíritu de las Leyes*, publicada en 1750, destaca la República Federativa como una “sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados” (Croisat, 1994).

Posteriormente se ubican los aportes de Alexis de Tocqueville (1835), quien en base al análisis histórico y social del área de Norteamérica (Nueva Inglaterra), esbozó los principios básicos de soberanía y autonomía que deben prevalecer en una organización política, para garantizar la paz, la libertad, la democracia y el progreso, los cuales, fueron implementados en su totalidad por el nuevo Estado naciente: Estados Unidos.

Básicamente destacó el hecho de que si la soberanía reside en el pueblo (ciudadanía), cada individuo integrante de la federación, se siente en igualdad de condiciones para influir en la determinación y conformación del Estado y el gobierno nacional, destacando que si bien cada individuo posee la capacidad para autogobernarse, no lo hace, porque se sienta inferior a otros individuos, sino porque claramente comprende que debe someterse al poder regulador de la Unión, sin el cual ésta no puede existir (Finot, 2001, 27).

Este principio de unidad política en el marco de la diversidad, en un sistema federal de gobierno, lo explicó magistralmente a través de la forma organizativa primaria y natural de la sociedad de aquel entonces: la comuna, resaltando la democracia directa que en éstas se establece en la toma de decisiones, por parte del colectivo social. Destaca en este sentido, lo atinente a la detección de diversas problemáticas y la mejor manera de solucionarlas, a través de las autoridades especialmente electas por la comunidad para tales fines, destacando que en la libertad comunal radica la libertad y progreso de los pueblos libres (Tocqueville, 1835).

El aporte fundamental de este autor a la conformación del Estado federal que es actualmente Estados Unidos, es el haber vislumbrado tempranamente la forma organizativa dual (dos niveles de gobierno) del Estado nacional, al establecer en aquella época que los problemas de la comuna se resolvían en ésta, requiriéndose para ello elegir representantes (autoridades) comunales ante instancias superiores, para coordinar las soluciones en el plano local. Es decir, destaca el principio de la unidad en la diversidad política y por ende el respeto a las minorías, en contra de la dictadura de las mayorías, piedra angular en cualquier organización política que se precie de carácter democrático.

No obstante, pese a los fuertes cuestionamientos al sistema monárquico en Europa en el siglo XVIII, éste prevalecía aún como sistema dominante de gobierno, haciendo que las novedosas ideas sobre federalismo, tuvieran poca aceptación en la población. Contrariamente, las ideas políticas se orientaron hacia el Estado Unitario

como forma de gobierno, dado el carácter absolutista en el manejo del poder que durante siglos venía imponiendo la Monarquía.

Sin embargo, en medio de este desalentador panorama, hay que destacar el surgimiento de la República Federativa de Suiza, conformada bajo la figura de cantones habitados por diferentes grupos étnicos y religiosos, que representó la primera experiencia política de conformación federal de un Estado en Europa y el nacimiento de la democracia como sistema de gobierno en el mundo.

En otras palabras, aún no estaban dadas las condiciones políticas y sociales en Europa para el fortalecimiento del federalismo como filosofía de gobierno. No obstante, en el norte de América (actual territorio de los Estados Unidos), si prevalecía un ambiente histórico propicio para el florecimiento democrático como sistema de gobierno, bajo la figura del federalismo como arreglo institucional clave para ello.

Este territorio, colonizado por Inglaterra, dio origen al nacimiento de una alianza entre nacientes sociedades que de manera ajena a la influencia cultural y política monárquica, evolucionaron hacia un sistema autonómico de gobierno, ya que entre sus colonias integrantes, esta idea ya era conocida y practicada en su desenvolvimiento político. Ello hace pensar que el surgimiento del federalismo en el nuevo país que se estaba conformando (Estados Unidos), respondió más a circunstancias históricas, que a un novedoso esfuerzo político-institucional diseñado por la nueva federación de naciones (Hijano, 1997, 67).

Las favorables condiciones históricas del territorio norteamericano, estuvieron determinadas por la gran debilidad administrativa que desde sus orígenes ostentó el colonialismo inglés en el manejo de sus intereses, respecto al colonialismo de los españoles y portugueses en América, facilitando a las colonias de Norte América, el diseño y puesta en práctica de novedosas formas de organización social y política. Esto, en virtud de que, la presencia del gobierno inglés en algunas regiones era apenas simbólica, pues no existía ninguna autoridad real bajo la figura del gobernador, como si existía en el caso español y portugués.

Algunos de los factores determinantes de este descuido político por parte de Inglaterra, se asocian con la gran distancia de América y el peso burocrático de un Estado anquilosadamente expandido por el mundo, que cada vez se tornaba más ineficiente en el manejo administrativo de sus colonias. En este sentido, surgieron poderosas presiones sobre los funcionarios de la corona, motivadas básicamente, por el alza de impuestos y por restricciones aduaneras, que progresivamente fueron

debilitando el poder político de Inglaterra y fortaleciendo el poder de decisión y autoridad de los líderes en las principales provincias, lo cual, inevitablemente condujo a su independencia y la conformación del nuevo Estado-nación en 1776.

La importancia histórica de este evento radica en los principales aportes generados en la conformación del Estado en general, y del sistema federal en particular, en el mundo, a tal punto que en la literatura especializada, se reconoce el hecho de que el federalismo moderno surgió en Estados Unidos. A través de éste, se delineó la figura del Estado como ente político delimitado en sus poderes por la soberanía popular, representando ésta la fuente originaria, tanto de los estados federados como del Estado nacional, quedando plasmado todo el conjunto de disposiciones legislativas que garantizan su funcionamiento institucional, en la primera Constitución Nacional de Estados Unidos, que data del año 1787 (García, 2002, 56).

Bajo esta nueva figura de Estado, se garantizaba plenamente la separación de poderes, que previamente ya había sido puesta en práctica por las provincias que integraron la federación americana. Aunado a ello, el poder legislativo tomó un papel fundamental y determinante en la viabilidad operativa del sistema político, ya que a través de numerosas disposiciones jurídicas se debía garantizar en todo momento, el respeto a la soberanía del pueblo en los distintos asuntos públicos.

Para tales efectos, la integración se expresó de la manera más amplia y efectiva posible, mediante dos cámaras parlamentarias que representarían la voluntad política de toda la Nación: la primera en representación de los estados federados en condiciones igualitarias (el Senado), independientemente de sus dimensiones territoriales, sociales y culturales; mientras que la segunda, expresa la representación de los intereses de toda la población (Cámara de Representantes), garantizándose de esta manera el respeto a los principios democráticos, bajo la figura de un Estado-nación limitado en sus poderes y dentro de un ambiente de plena autonomía, para los dos niveles de gobierno inicialmente establecidos.

Este mecanismo constituye un instrumento de equilibrio en la distribución del poder, añadiendo así un freno aún más pesado a la tradicional separación de poderes, al nuevo Estado Federal que nacía bajo la óptica del control y delimitación del poder político, dada la profunda desconfianza en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a las libertades individuales del hombre.

Puede expresarse claramente que desde sus inicios, el federalismo surge inevitablemente vinculado a la filosofía política de la no concentración del poder, en

abierta oposición a lo que había sido el común denominador de los gobiernos monárquicos de la Europa de aquel entonces. De esta manera se impone progresivamente el federalismo, como la filosofía política de la distribución equitativa del poder (Guillén, 1999, 6).

1.5.3. Valores políticos esenciales que resalta el federalismo

El federalismo como sistema político y específicamente como modelo de gobierno, se sustenta en el contenido jurídico de una serie de conceptos o valores culturales y sociales, que le proporcionan esencia y existencia lógica. Las interrelaciones son muy variadas, pero básicamente destacan aquellos valores que reivindican la democracia como sistema de gobierno en el mundo, tales como: soberanía, poder político, ciudadanía, Estado de derecho, pluralidad, igualdad, entre otros.

1.5.3.1. La soberanía popular

Uno de los avances conceptuales impuestos por el federalismo norteamericano es el referido a la redefinición y orientación del concepto de soberanía, tan ventajosamente utilizado por el Estado monárquico para justificar la concentración del poder. Bajo esta nueva filosofía, la soberanía es concebida como una potestad que radica en el pueblo, en la ciudadanía y no en el Estado como un poder indivisible, inherentemente ligado a ésta.

La novedad incluida queda expresada en el hecho de hacer nacer la soberanía en el pueblo, y que sea éste quien determine, la estructura y naturaleza del Estado y los poderes que quiere dársele, estableciéndose jurídicamente una relación de subordinación del Estado frente a los ciudadanos, lo cual representó en aquella época, una importante evolución en el concepto de democracia y su expresión constitucional.

Esta nueva concepción de la soberanía determinó el surgimiento de una nueva filosofía sobre el Estado, como órgano acotado, plenamente definido por el derecho y de manera indirecta, por el pueblo soberano, dando origen a la teoría del Estado moderno limitado en sus poderes. La diferencia respecto a la concepción de la soberanía en el Estado monárquico era abismal, pues en éste se consideraba que el Estado era el poseedor de la soberanía y sus límites eran definidos por él mismo, llegando a ser tan

amplios como su propia voluntad lo impusiera. De esta manera se llegó a conformar una especie de Estado omnipresente y todopoderoso, que concentraba en torno a sí todo el poder político, de allí el deslumbrante impacto que generara en el mundo de esa época, el hecho de haber invertido el orden en la relación entre el pueblo y el Estado (Mouskheli, 1981, 363).

Por otra parte, el nuevo federalismo adiciona al modelo republicano de separación de poderes, la autonomía territorial, expresada en atribuciones y competencias específicas de los estados federales, que frecuentemente se sigue considerando bajo la figura de soberanía local. Este hecho hace que los estados integrantes de la Unión, se autodenominen estados soberanos, lo cual ha generado fuertes debates sobre la conveniencia del termino en esta situación, dada la confusión generada con los conceptos de soberanía popular y el viejo enfoque de la soberanía estatal.

En este sentido prevalece la concepción jurídica de soberanía, claramente establecida en los preceptos constitucionales, cuyo contenido preciso y concreto, impone severos límites al poder, tanto nacional como estatal. Estos límites son muy precisos en función del entorno en el cual se encuentre inmerso el órgano de gobierno, tales como: las relaciones internacionales entre naciones, el conjunto de preceptos del derecho internacional, el derecho interno de cada nación y el derecho interno de cada órgano gubernamental. Tales preceptos, necesariamente obligan a un acotamiento en los límites del poder entre naciones, entre estados subnacionales y entre órganos políticos de un mismo Estado, resaltando así el hecho de que jurídicamente, el concepto de soberanía a lo largo de la historia siempre ha sido de naturaleza determinada o acotada (Held, 1991).

En resumen, la separación de poderes hacia el ámbito territorial bajo el enfoque federalista, implica un fortalecimiento de éste como sistema político, al viabilizar adecuadamente las relaciones entre las entidades federadas y el Estado nacional, haciendo que la soberanía de aquellas quede expresada en su capacidad para autogobernarse y para participar en la consolidación de los intereses colectivos de la federación. Además, deben mantener la defensa de sus propios puntos de vista en las grandes decisiones colectivas, manteniendo jurídicamente una relación de no subordinación respecto a los intereses del gobierno nacional.

De esta manera, el sistema federal fortalece la democracia y la ciudadanía, al establecer cuidadosamente los límites entre los distintos entes gubernamentales, tanto

nacionales como locales, así como, al trasladar la potestad al pueblo de definir la estructura del Estado y el contenido de las leyes que rigen sus funciones.

Si bien es cierto que la soberanía del pueblo (o de la ciudadanía), representa la forma más democrática de este concepto, no ha sido la única forma en que ha prevalecido a lo largo de la historia, pues existen claros ejemplos de monarquías constitucionales que han impuesto este concepto en medio de prácticas, que no expresaban del todo la radicalidad de la soberanía popular al estilo norteamericano, tales son los casos de Canadá y Bélgica, donde ha quedado demostrado que la democracia y la soberanía han podido sobrevivir sin mayores profundizaciones teóricas (Gaudreault-Desbiens, 2006, 681).

1.5.3.2. La constitución permanente del Estado

El sistema federal se caracteriza por poseer mecanismos propios que determinan la permanente constitución del Estado, ya que se trata de un proceso dinámico, adaptable a las condiciones sociales y políticas que prevalezcan en la realidad en determinado momento o época de la historia.

El enfoque estructural de la figura del Estado, se diferencia radicalmente de las viejas teorías que ubicaban su origen en concesiones divinas o en tradiciones perdidas en el tiempo, ya que su origen se genera en la mayoría de los casos, en el mismo instante cuando se produce la alianza de voluntades que conforman una federación de naciones, no permaneciendo intacta su estructura para siempre, sino incluyendo la tendencia al cambio en función de las exigencias sociales y políticas de la federación y de sus interrelaciones con el mundo (Held, 1997, 58).

Igualmente, en los casos de países unitarios que han transitado hacia el federalismo (como es el caso de Bélgica), el proceso constitutivo del Estado ha sido menos inmediato que en los casos de países de origen federal, en los cuales, tal proceso ha quedado expresado a través de rápidas modificaciones constitucionales, ya sean modificaciones parciales o cambios radicales, manteniendo también a partir de ese momento, el criterio de la permanente constitución del Estado en función de las circunstancias imperantes, vale decir, no se agota con su génesis (Guillén, 1999,10).

Dada esta permanente constitución del Estado federal dentro de un complejo sistema de relaciones políticas, que determinan su estructura dual entre las partes federadas y el Estado nacional, nunca puede generarse ningún distanciamiento entre el

Estado y las entidades federativas (repúblicas, comunas, landers, cantones o estados), ya que cambiaría radicalmente su esencia filosófica y dejaría de ser un sistema federal, para convertirse en una estructura política distinta.

Entre ambas partes constitutivas siempre prevalece una voluntad continua y permanente de mantener la esencia federativa, reflejando el principio de mantener la unidad en la diversidad política a lo largo del tiempo, sin implicaciones de dominación de una de las partes sobre la otra.

Sin embargo, tales principios teóricos no impiden que eventualmente surjan fuertes diferencias y desacuerdos entre las partes constitutivas (entre el Estado nacional y los estados subnacionales), expresadas a través de fuertes tensiones políticas, situación que es considerada completamente normal en un arreglo institucional de esta naturaleza.

Estas tensiones se han pronunciado más en épocas de crisis económica, ya que sus efectos han obligado a los gobiernos nacionales a regular los diversos ciclos económicos que han tenido que enfrentar, imponiendo un papel más dinámico a sus acciones en la solución de los problemas más apremiantes, con el ánimo de garantizar las mínimas condiciones sociales a la población.

Esta tendencia, que fue práctica generalizada desde el año 29 hasta bien entrada la década de los setenta, ha implicado una mayor concentración de funciones públicas en los gobiernos nacionales respecto a los gobiernos locales, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Sin embargo, a partir de los años ochenta se revierte esta situación a través del fortalecimiento del proceso de globalización económica, colocando a los gobiernos nacionales en serios problemas de incapacidad para controlar los efectos de las crisis económicas, como lo venían haciendo en el pasado, producto de la liberalización del capital y la tecnología en el mundo.

Este panorama ha implicado un fortalecimiento de los procesos de descentralización en el mundo, ya que las soluciones de muchos de los problemas económicos radican ahora en el área territorial. Esta realidad implica que los gobiernos subnacionales requieren de mayor autonomía política y financiera, a efectos de planificar y ejecutar planes de desarrollo local que contribuyan a la solución de las grandes crisis económicas de los tiempos recientes. Esta situación ha impuesto en los países federales, distintos grados de centralización o descentralización administrativa, siempre tratando de mantener la esencia del sistema político: autogobierno simultáneamente con gobierno compartido (Elazar, 1990).

Como se acaba de anotar, las soluciones prácticas de estas inevitables tensiones federativas, han generado diversas modalidades centralizadoras o descentralizadoras en la administración pública, y en otras oportunidades, permanentes diseños de mecanismos de coordinación y negociación entre el poder nacional y el poder regional.

De acuerdo a la literatura especializada, la mencionada inestabilidad entre poderes no implica en ningún momento crisis, sino el reflejo de la necesaria interrelación que debe existir entre las partes. Para ello, el modelo garantiza los canales regulares más idóneos para su allanamiento, especialmente diseñados para afrontar realidades conflictivas propias de la lucha política de intereses, siempre a favor del interés general de la Unión como Nación, lo cual le impide al modelo sucumbir en el tiempo.

Dentro de los principales mecanismos ideados para nivelar la tensión política, destaca el nivel de participación ciudadana en la conformación de los poderes que toman las grandes decisiones, específicamente a través del sistema electoral que permite a los gobiernos subnacionales ampliar la representación política en los órganos del poder nacional. Destaca en este sentido la estructura bicameral del poder legislativo, cuya esencia radica en que las partes federadas mantengan una efectiva representación política de sus intereses a través del Senado.

Otros mecanismos de equilibrio de poder entre las partes lo constituyen, las eventuales reformas constitucionales que previamente deben ser aprobadas por los gobiernos subnacionales, así como distintas políticas públicas, cuyos efectos obligan a la negociación con las partes federadas y, finalmente, los distintos mecanismos de coordinación intergubernamental, como garantes del equilibrio político entre las partes (Aguirre, 1997, 86 y Gamas, 1996, 118).

1.5.3.3. El estado de derecho

Partiendo del hecho de que la esencia de un sistema federal de gobierno, radica en la distribución equitativa o equilibrada del poder político, el marco jurídico que lo define en su forma y estructura, juega un papel preponderante e imprescindible en el mantenimiento y perfeccionamiento del mismo.

Se requiere en este sentido un marco jurídico eficiente, operativo y actualizado, más que un amplio y complejo sistema de leyes obsoletas con poca utilidad, para

normar las diversas situaciones que la realidad va imponiendo progresivamente a lo largo del tiempo.

Si bien el acuerdo entre las partes que conforman la federación constituye la base jurídica que da origen al Estado, la limitación del poder político no puede estar expresada más que a través del conjunto de normas que inicialmente conforman el contrato social de adhesión de sus partes integrantes, expresado jurídicamente y de común acuerdo a través de la constitución política del Estado, la cual, por consiguiente, toma el carácter de obligatorio cumplimiento para toda la Nación. Es este el sustento jurídico que garantiza la permanencia del sistema y su perfeccionamiento progresivo, evitándose de esta manera la tendencia generalizada de toda estructura política de derivar en prácticas de subordinación y dominio entre sus partes integrantes (García, 2003, 493).

1.5.3.4. La democracia

En la esencia misma del federalismo como sistema de gobierno, se genera un amplio sustento democrático que lo identifica plenamente. Esta naturaleza democrática en el manejo del poder político, se expresó en el federalismo norteamericano en su particular estructura organizativa al momento de firmarse el pacto federal por partes iguales y autónomamente establecidas con anterioridad.

Los valores democráticos ya habían sido previamente creados y practicados por sus partes integrantes, y al unificarse bajo la federación, se fortalecieron y perfeccionaron aún más. Es así como al establecerse el pacto entre partes iguales y plenamente libres en sus decisiones (autónomas), surge el principio de igualdad jurídica entre las partes, el cual conduce al principio de diversidad, ya que se están reconociendo las diferencias en el marco de la unidad política federativa. Asimismo, al hacer residir la soberanía nacional en la ciudadanía popular, se están gestando los principios de libertad y participación, al permitirle al ciudadano tomar sus propias decisiones en la conformación y estructuración del Estado como Nación y en las principales decisiones de los órganos de gobierno, ya sean de carácter nacional o local.

Adicionalmente, al establecer como condición fundamental el control del poder político y su distribución equilibrada, se está fortaleciendo el principio de pluralidad, ya que se evita a toda costa la homogeneización de criterios políticos, permitiendo la coexistencia de las diferencias minoritarias (sociales, económicas, culturales o

etnolingüísticas) en la unidad política propia de la federación. En otras palabras, se trata en este caso, de un sistema político que permite administrar las diferencias políticas y gubernamentales en pro del fortalecimiento de la voluntad colectiva del Estado federal, en el marco de un ámbito completamente democrático y plenamente sustentado en el estado de derecho vigente.

Todo este conjunto de valores políticos que definen la democracia como sistema de gobierno, han adquirido carácter universal en el mundo, imponiendo la necesidad de que sean respetados y fortalecidos por cualquier autoridad nacional o regional, específicamente el referente a la ciudadanía (Bassiouni, 1998, 7-8).

Cualquier organización política que se aleje de estos principios universales (valores políticos) en el marco del federalismo, estaría imponiendo un sistema completamente distinto, en el que posiblemente la democracia se vería seriamente cuestionada y la concentración del poder político conduciría a graves inequidades en el plano social, económico y cultural, socavando profundamente el basamento jurídico que lo sustenta en el tiempo.

Tal planteamiento obedece a que, un Estado democrático se identifica por la garantía y defensa de los derechos de las minorías étnicas, culturales, sociales y económicas en todos los órdenes, para evitar serios problemas de nacionalismos a ultranza frente a los poderes constituidos, grave situación que ha venido surgiendo en las últimas décadas en algunos Estados federales, en los cuales, el análisis político demanda una revisión más profunda del carácter diferenciado del concepto de ciudadanía (Requejo, 1996, 99)

1.5.4. Estado federal y Estado unitario

En función del tipo de organización política e institucional que asuma un Estado, ya sea a favor o en contra de la descentralización del poder político en su territorio y la relación con la población, surgen dos formas básicas y muy conocidas de Estado: el Estado federal y el Estado unitario, enfocados en lo que se denomina el federalismo y el unitarismo como sistema político.

El unitarismo alude a una organización única y concentrada del poder político, en el aspecto administrativo y territorial, en tanto que el federalismo hace referencia a la estructuración del poder político en varios centros decisorios, englobando un nivel central de decisiones y varios subniveles de poder, expresados en la autonomía política

y territorial con que cuentan las diversas comunidades subnacionales en un Estado. De esta manera el federalismo viene a constituir el mecanismo político por excelencia, de distribución del poder entre distintos niveles de gobierno (Delfino, 1997).

1.5.4.1. El Estado federal

En un Estado federal existe una amplia gama de ordenamientos constitucionales originarios, así como una amplia diversidad de entes titulares de autonomía constitucional y por ende, una pluralidad de de poderes constituyentes; en un Estado unitario, en cambio, existe un ordenamiento constitucional único y una sola fuente creadora de leyes y Derecho. Esta situación hace que algunos autores consideren la estructura organizativa práctica del federalismo, similar a la de un Estado federal descentralizado; sin embargo, estas dos figuras revisten claras diferencias en sus aspectos legales básicos (Badía, 1965).

En esta línea, las diferencias básicas quedan expresadas en los siguientes elementos: (i) El federalismo es un sistema de organización política que va más allá de una simple técnica de organización estructural del Estado, en tanto que un Estado unitario descentralizado, es sólo una forma organizativa que en determinado momento asume el Estado. (ii) El federalismo garantiza a las regiones integrantes el poder constituido en base a los principios constitucionales generales del Estado, en tanto que un Estado federal unitario, al poseer un ordenamiento constitucional único, no garantiza a los entes subnacionales el poder originario que otorga la constitución local a las regiones, siendo su ordenamiento jurídico dictado por el poder central, sin posibilidades de introducir modificación alguna en sus preceptos.

(iii) El federalismo propicia la definición de competencias y atribuciones de los niveles subnacionales de gobierno, en base al principio jurisdiccional y constituyente de cada región, garantizando con ello plena autonomía política en sus decisiones; mientras que en un Estado unitario descentralizado, sus competencias y atribuciones son definidas por el poder nacional, otorgando cierta autonomía sólo en determinadas materias. (iv) Bajo un enfoque federalista las regiones son autónomas en los asuntos que la Constitución Nacional les reserve en materia de gobierno, en tanto que bajo un Estado unitario descentralizado, la legalidad del accionar de las unidades territoriales es controlado por el poder central.

Pese a que estas diferencias son ampliamente reconocidas en la literatura especializada, no es fácil ubicar en la práctica casos puros de Estados federales o Estados unitarios, contrariamente, lo que prevalece es una amplia variedad de distintas combinaciones de federalismo y unitarismo en la estructuración política y organizativa de los Estados, ya que como se señaló en páginas precedentes, el federalismo es un complejo fenómeno social, cultural y político, cuya dinámica responde a los requerimientos históricos y estructurales de cada caso particular de organización estatal.

El federalismo impone la conformación de una federación o unión de estados autónomos, con grandes diferencias culturales, sociales, religiosas, lingüísticas y políticas a objeto de integrar un nuevo Estado, en el que prevalezca un criterio de uniformidad en la diversidad, logrando así allanar las múltiples tensiones entre los intereses particulares y el interés general. De esta manera se genera un idóneo mecanismo para conducir al progreso y al bienestar común de toda la Unión, en base al principio de integración política y territorial (Schubert, 1997, 165).

En función de este planteamiento, un Estado federal se concibe como un conjunto de estados autónomos e independientes, que por decisión propia y unánime, deciden unificarse en una Federación para conformar un nuevo Estado con personalidad jurídica propia, al cual ceden parte de la soberanía en el ejercicio de ciertas competencias comunes a toda la Unión. Sin embargo, cabe destacar que en este proceso integracionista de arreglo institucional, son los poseedores originarios de la autonomía y las competencias para ejercer el poder público, quienes delegan o transfieren voluntariamente y con determinadas excepciones, el ejercicio de sus atribuciones y competencias al poder federal (Abolins, 2006, 429).

Es precisamente esta cesión de autonomía por parte de los estados miembros al poder federal en aras del bien común, el elemento distintivo de un Estado federal, el cual, en opinión de Gamas (1996, 119) requiere para su efectiva conformación de ciertos elementos jurídicos tales como:

- Un orden jurídico superior que sea fiel expresión de la soberanía popular, tanto de la Federación como de cada una de las provincias o regiones que la integran, el cual, generalmente se consagra en la Constitución Nacional o Federal elaborada por el Congreso Constituyente al momento de constituirse la Unión. Este instrumento, cuyos efectos son generales y obligatorios en toda la Federación, establece claramente el arreglo institucional de atribuciones y

competencias entre la Federación y los estados miembros, así como el poder derivativo para la creación de las Constituciones estatales. Aunque la validez espacial de cada Constitución es diferente para la federación y para cada estado miembro de la Unión, ambos niveles de gobierno quedan provistos de sus respectivos poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en función del poder originario establecido en la creación de la Federación de Estados.

- Los dos órdenes jurídicos derivados de las normas constitucionales a nivel federal coexisten a un mismo nivel jurídico, sin que exista la posibilidad de que uno se sobreponga al otro en determinadas circunstancias, ya que ambos, desde el mismo momento de su creación, quedan subordinados a la propia Constitución Federal, aunque las competencias asignadas a cada uno sean diferentes y con efectos espaciales distintos. En la práctica se suele ver a las competencias atribuidas a la Federación como más importantes y trascendentales, ya que involucran: la seguridad y defensa de la Nación y la política macroeconómica en general, en tanto que, las otorgadas a los estados miembros, se asocian con el suministro de bienes y servicios públicos, fundamentalmente. La razón de ello estriba en el ámbito de aplicación: las de los estados abarcan un radio de acción limitado a su espacio territorial, en tanto que aquellas operan a nivel nacional. Pese a estas considerables diferencias cuantitativas ambos niveles de gobierno están constitucionalmente impedidos de interferir en la zona competencial del otro, lo cual garantiza claridad, transparencia y eficiencia en la toma de decisiones gubernamentales, evitando así las tradicionales tensiones políticas entre ambas jerarquías gubernamentales.
- Plena garantía de la autonomía de los estados miembros de la Unión, expresada como la capacidad jurídica para crear sus propios derechos, promulgar su propia Constitución y darse su propio gobierno, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución Federal en su ámbito competencial.
- Disposición de suficientes mecanismos que preserven el orden público en la Federación, evitando que las competencias de cada nivel de gobierno sean fácilmente vulneradas entre sí. De esta manera se descartan situaciones indeseables de ingobernabilidad.
- Debe prevalecer un espíritu de uniformidad institucional, a objeto de garantizar que los principios políticos establecidos (garantes de la democracia como sistema de gobierno), sean compatibles entre la Federación y los estados

miembros en todo momento y en cualquier circunstancia. En este sentido, debe procurarse la construcción de un federalismo simétrico, que permita la participación de los estados miembros en el accionar del gobierno federal, a efectos de evitar el surgimiento de tensiones políticas e institucionales en torno al abordaje y solución de cualquier requerimiento local o nacional.

De acuerdo a este autor, el Estado federal surge dentro de una sociedad por diversas motivaciones, tales como: la necesidad de integrar varios estados independientes, o como un mecanismo alternativo y garante de libertades y autonomía, en gobiernos demasiado centralizados; dando origen a distintos modelos o formas de Estado federal, en función de las circunstancias históricas propias de cada realidad. Dentro de éstos destacan los modelos de origen: el centralizado y el descentralizado y los modelos funcionales: federalismo coordinado, orgánico y cooperativo.

1.5.4.1.1. La distribución de competencias por niveles de gobierno

Un aspecto fundamental de toda organización estatal de carácter federal, es la disposición clara, precisa y transparente de un espacio competencial entre los distintos niveles de gobierno, con el ánimo de lograr un equilibrio en la distribución del poder en toda la Federación, siendo la fórmula más eficiente para ello, la descentralización a través de la cual se estructura el arreglo institucional y político, mediante el establecimiento constitucional de competencias exclusivas, concurrentes, compartidas y residuales (o implícitas), entre el gobierno nacional y cada uno de los niveles de gobierno subnacionales.

Desde este punto de vista, el régimen federal constituye la más avanzada forma de Estado, basada en el principio de descentralización en el campo político, administrativo, económico, social y cultural, como herramienta básica para garantizar la plena libertad y autonomía de varios estados libres dentro de una Federación, que procura la concurrencia de fuerzas individuales en pro del beneficio general de la Nación (Faya, 1988)

El federalismo como sistema de gobierno descansa en un complejo sistema de competencias entre niveles de gobierno, las cuales obedecen a una técnica constitucional previamente establecida en la que se demanda un espíritu de

coordinación y cooperación a fin de hacer operativo el sistema y garantizar la gobernanza nacional (Fix-Zamudio, 1984)¹⁸.

La existencia de un sistema dual de poder (*federalismo dual*), constituye el criterio básico que define en esencia al federalismo como un sistema distributivo de poder dentro de una Federación de estados, incentivando la asignación de atribuciones y competencias desde los órganos centrales hacia los órganos estatales, sin que ninguna de las esferas de poder se considere con algún tipo de supremacía competencial respecto a la otra, ya que jurídicamente ambas jurisdicciones competenciales derivadas del marco constitucional federal, coexisten entre sí en condiciones de igualdad jerárquica (Zippelius, 1985; Herrera y Lasso, 1986 y Gamas, 1975).

De hecho, el pacto federal originario estipula la necesidad de un cierto grado de consenso político que garantice un mínimo de atribuciones y autonomía administrativa y organizativa, tanto a nivel federal como estatal, ya que se trata de dos niveles autónomos de poder entre los que debe prevalecer una clara separación orgánica, pero en medio de una amplia reciprocidad funcional y operativa, y nunca la interferencia mutua de funciones (La Pégola, 1994).

De allí que es fundamental el contar con una delimitación competencial lo más diáfana y funcional posible, ya que la interferencia de funciones en el plano político o administrativo puede conducir a serias tensiones entre niveles de gobierno. Esta situación se ha visto impulsada a través de la puesta en marcha del llamado *federalismo cooperativo*, en el cual se busca la coexistencia de normas jurídicas de carácter nacional y estatal sobre una misma materia, generando un excesivo reglamentarismo que obstaculiza el normal desenvolvimiento del sistema de gobierno (Aguirre, 1997, 81).

En la gran mayoría de Estados federales, la Constitución Federal es el instrumento jurídico básico que contiene la fórmula distributiva de competencias entre el poder nacional y los poderes subnacionales, variando el grado de simplicidad o complejidad en el arreglo institucional, en función de la tradición jurídica de cada Estado. Pero, ello no implica que ésta se concrete en el origen de nuevas normas de rango infraconstitucional, tal es el caso de Estados Unidos, Alemania, Canadá, Australia, Argentina, México, Brasil, India y Suiza (Argullol y Velasco, 2011, 37).

¹⁸ En opinión de este autor existen cinco categorías distributivas de poder bajo una estructura estatal federal: la división horizontal que comprende la clásica distribución tripartita entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, la división temporal referida a la limitación del tiempo en el ejercicio de los cargos públicos, la división decisoria que alude al equilibrio requerido en la toma de decisiones, la división social de poderes entre grupos sociales de interés y la clásica división vertical del poder enmarcada en la concepción originaria de la fórmula federalista.

No obstante, en otros Estados de esta misma naturaleza, la citada concreción constitucional requiere de normas especiales o constituciones estatales, tales como en el Reino Unido, Austria, Bélgica, Italia y España. En el caso del Reino Unido prevalece una fuerte asimetría institucional, en el sentido de que la devolución de competencias a las regiones se realizó a través de leyes estatales definidas para cada caso particular por el Parlamento Federal, en tanto que en el caso de Bélgica, la asignación de competencias constitucionales se ejecuta a través de leyes especiales que asignan atribuciones, tanto legislativas como ejecutivas a una misma región.

En Italia la distribución de competencias legales se realiza a través de la Constitución, mientras que la asignación de competencias ejecutivas se ejecuta a través de leyes especiales, reservándose el orden constitucional sólo los principios jurídicos básicos del proceso. Finalmente, en el caso español la asignación de competencias se ejecuta a través de las decisiones de asumir nuevas competencias no reservadas en forma exclusiva al poder central, por parte de las Comunidades Autónomas, a través de las constituciones estatales (Álvarez y Molero, 2011, 37-38 y González, 2009, 115-117).

Otro mecanismo distributivo que opera en algunos países enmarcados en el federalismo dual, le confiere un orden de jerarquía a la Constitución Federal, a través de un preciso listado de competencias exclusivas del poder central, y a través de una cláusula residual a favor de las regiones, se distribuye el resto de competencias a los niveles subnacionales de gobierno, dentro de los cuales se encuentran Estados Unidos, Australia, Argentina, México y la Confederación Helvética; donde se destaca que las competencias no reservadas al poder central corresponden a las regiones, caso muy distinto al venezolano donde la propia Constitución Nacional estipula claramente las competencias del poder central, estatal y municipal (Brewer, 2004, 115).

En el caso español, si bien la Constitución Federal establece un conjunto de competencias exclusivas del nivel central de gobierno, las competencias de las regiones no están explícitamente definidas, ya que se dejan a un posterior desarrollo jurídico a través de las constituciones estatales, en tanto que, en el caso italiano en la actualidad, aunque no prevalece un sistema dual de federalismo, existe una clara definición constitucional de las competencias de cada nivel de gobierno muy similar al caso venezolano.

Contrariamente en el caso alemán, todas aquellas competencias no exclusivamente reservadas a las regiones (los Länder), corresponden al gobierno

federal. Es decir, el gobierno federal puede ampliar su poder a través de las competencias implícitas, mientras que en el caso austriaco, además de prevalecer un conjunto preciso de competencias federales y estatales ejecutables a través de una ley marco, existe también un amplio listado de materias de competencia compartida entre la Federación y las regiones, en las cuales, la Federación establece la normativa y las regiones ejecutan los preceptos establecidos por aquella; privando el principio de que todas aquellas materias no expresamente atribuidas a la Federación, son de titularidad regional.

En algunos casos, además de los listados constitucionales de competencias federales y estatales, se incluye un tercer bloque de competencias concurrentes en las cuales, a través de leyes especiales, se establecen los mecanismos jurídicos para su ejecución, tales son los casos de Canadá y la India, pero con la cláusula residual constitucional a favor de la Unión.

En el caso de Brasil, prevalece un complejo reparto de competencias por niveles de gobierno, en donde a nivel constitucional se establecen las competencias de la Federación, de los estados y municipios, pero la asignación se realiza en función de los efectos jurídicos de cada materia, a objeto de evitar duplicidad o colisiones legislativas en el desempeño de las mismas en toda la Federación. En situación opuesta se encuentra la disposición competencial en Bélgica, ya que a nivel constitucional se definen claramente las competencias de las regiones, mientras que las competencias de la Federación son de carácter residual, pese a la existencia constitucional de la cláusula residual a favor de la Federación, lo cual constituye, un equívoco en el diseño constitucional que aún prevalece. Ésta ha quedado condicionada en una disposición transitoria a ser desarrollada a través de una ley especial, que defina concretamente las competencias que efectivamente le correspondan a la Federación (Girón, 2007, 59-60).

Sin embargo, la amplitud de competencias de las regiones y comunidades en relación a la Unión, ha generado un complejo sistema de relaciones institucionales que con el objeto de apaciguar los ánimos separatistas de las regiones en medio de las enormes diferencias culturales y lingüísticas, han dado origen a un entrabado sistema político calificado de federalismo doble, en el cual, se superpone un federalismo territorial articulado en regiones y comunidades a un federalismo personal, sustentado netamente en agrupaciones culturales, siendo el principio de respeto y supremacía al sistema federal de gobierno, el elemento esencial que mantiene las mínimas condiciones de gobernabilidad en este país.

1.5.4.1.2. Estructura organizativa de los estados miembros de la Federación

De acuerdo a Abolins (2006, 440), cada uno de los estados miembros de la Unión posee una división tripartita de poderes expresada en el poder ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo es representado por la autoridad gubernativa (Ministro Presidente, en el caso alemán), elegida por votación popular de cada colectivo local y es quien ejerce las funciones administrativas del gobierno local, contando con capacidad de veto a la legislación local. Dentro de su estructura administrativa prevalecen las figuras de secretarios organizados por materia y agencias estatales encargadas de la coordinación y ejecución de los planes de prestación de servicios públicos.

Al igual que el gobierno federal, la estructura estatal dispone de un gabinete de gobierno, compuesto por distintos funcionarios (jefes de unidades administrativas) que ayudan y asesoran a la autoridad local, en la ejecución gubernativa en distintas áreas de interés colectivo, en lo relativo a economía y finanzas, educación, salud, entre otras.

Paralelamente, el poder judicial estatal está estructurado en base a un sistema tribunalicio establecido por su propia Constitución y sus leyes en concordancia con la Constitución federal, en el marco de un esquema descentralizado de la justicia nacional, en el cual, la justicia estatal es administrada por una amplia y variada estructura judicial que cuenta con diversas cortes de apelación y tribunales competentes en distintas áreas.

Por otra parte, el poder legislativo a nivel estatal queda expresado a través de la conformación de las Legislaturas o Asambleas Generales, que ejercen este poder a través de estructuras bicamerales, muy similares a las existentes en el nivel de federal, siendo su principal función la creación y promulgación de los distintos instrumentos jurídicos que requiere la administración estatal en sus funciones gubernamentales, así como el control legislativo de ésta en su cotidiano accionar.

Es importante destacar que esta función legislativa debe estar enmarcada en el marco constitucional estatal y estatal, a los fines de evitar posibles solapamientos y duplicidad de normas, así como serios problemas de inconstitucionalidad jurídica.

1.5.4.2. El Estado unitario

El clásico Estado unitario se caracteriza por poseer un solo centro de decisión política a nivel nacional y un conjunto único de instituciones de gobierno, concentrando

las funciones en materia ejecutiva, legislativa y judicial en órganos concretos del gobierno central, para lo cual dispone de cierto grado de desconcentración o descentralización administrativa hacia los gobierno subnacionales (Nogueira, 1985, 135).

La noción de Estado simple o unitario, proviene precisamente de la unidad política en la administración y ejecución del poder, ya que las decisiones políticas en su totalidad de atributos y funciones, radican sólo en la voluntad de la persona jurídica del Estado. De esta manera, todos los individuos están bajo su única soberanía, obedeciendo a un solo poder y sus acciones son limitadas en el marco de un solo régimen constitucional, que expresa una estructura jurídica común en toda la Nación (Badía, 1965, 4).

La forma organizativa centralizada del poder, constituye la manera más tradicional y sencilla de Estado a lo largo de la historia, ya que su origen deriva de la típica concentración política que impuso la Monarquía absoluta como sistema de gobierno durante los siglos XVI y XVIII. La adopción de esta filosofía política se generalizó a distintos países, en función de sus características sociopolíticas, siendo modificada sólo en algunas circunstancias en el aspecto formal, más no en el aspecto esencial, por las distintas revoluciones liberales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

De esta manera, el modelo de Estado unitario moderno, surge a partir de la Revolución Francesa y se extiende por la Europa del siglo XIX a través de las reformas introducidas por Napoleón Bonaparte, que condujeron a la proliferación de distintas Constituciones de corte liberal (Reyes, 2006, 30).

1.5.5. Principales modelos de federalismo

1.5.5.1. Modelos de origen

1.5.5.1.1. Federalismo descentralizado o dual

Dentro de esta categoría se ubica el modelo del Estado federal norteamericano, surgido como la unión de varios estados independientes y autónomos en un Estado-nación común, en aras de la defensa de sus propios intereses y los de la Federación, garantizando la plena autonomía política de los estados miembros en un marco de

cooperación y coordinación con el Estado-nación, en lo atinente a políticas públicas y programas de gobierno, siendo en esencia desde su origen de naturaleza descentralizada.

Es precisamente esta dualidad en la distribución del poder político, entre la Federación y los estados miembros como poderes autónomos, “mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con gobiernos situados en un plano de absoluta igualdad, en cuanto igualmente soberanos”, la esencia filosófica de las tesis de Hamilton sobre la concepción del llamado *federalismo dual* (Fernández, 2003: 13)

1.5.5.1.2. Federalismo centralizado

Bajo esta filosofía se ubican todos aquellos casos en que el Estado federal ha tenido un origen centralizado del poder político, tal es el caso del Estado mexicano, argentino y venezolano, entre otros en Latinoamérica (con excepción de Brasil), en donde el Estado surge precisamente a partir de la filosofía centralista de la Monarquía Europea y más concretamente bajo el imperio de la Monarquía Española.

Bajo este enfoque era el monarca el único ente político que detentaba todos los poderes, creando una situación de control absoluto y esclavitud hacia las colonias del nuevo mundo en el proceso de conquista, lo cual se tradujo en una especie de anulación total de cualquier intento de libertad y autonomía hacia los distintos virreinos creados en América Latina, como entes gubernamentales dependientes del poder español.

Es indudable que este traumático origen político de los nuevos Estados-nación en Latinoamérica, no podía más que proyectar en el tiempo su génesis organizativa y funcional de origen, conformando *Estados federales centralizados*, en donde el mayor control político lo maneja el poder central con limitados márgenes de libertad hacia las provincias o niveles subnacionales de gobierno. En otros casos, su desafortunado origen proyectó la conformación de Estados unitarios, con una filosofía más radical en el control del poder político por parte del Estado, como es el caso colombiano que actualmente se autodefine como un Estado unitario (Carmagnani, 1993, 352-353 y Rosenn, 1998, 791-792).

1.5.5.2. Modelos funcionales

Las diversas categorías que se incluyen bajo esta nomenclatura aluden a las distintas formas que puede adoptar el Estado, en función de los arreglos institucionales

que impongan las comunes tensiones políticas entre el poder nacional y el poder subnacional, en función de las múltiples circunstancias sociopolíticas que surjan a lo largo del tiempo. De acuerdo a Sawyer (1969, 64) destacan tres modalidades de federalismo conformadas a lo largo del tiempo en función de la experiencia organizativa del Estado bajo determinadas circunstancias: coordinado, cooperativo y orgánico, entre otras muchas que pueden surgir en la práctica.

1.5.5.2.1. Federalismo coordinado

Bajo esta estructura, el principio de la supremacía constitucional se garantiza en todos los órdenes y es el estado ideal de organización gubernamental, ya que tiene plena vigencia la separación de poderes. Además, la estipulación de competencias y atribuciones por niveles de gobierno, se torna muy transparente y con el más amplio respeto mutuo, de tal manera que no existen solapamientos ni imposiciones de un nivel de gobierno hacia otro en lo atinente a sus funciones y responsabilidades, siempre bajo un ambiente de plena garantía de los derechos fundamentales del hombre y del principio democrático como esencia del sistema de gobierno.

En el plano real es bastante difícil ubicar esta ideal situación de pleno equilibrio en el manejo del poder, pues en la práctica es el nivel nacional (o federal) de gobierno el que prevalece sobre los niveles subnacionales, en virtud de la importancia que revisten sus atribuciones en el plano político, internacional y económico, cuyas decisiones tienen un mayor alcance que las dirigidas por los gobiernos subnacionales, concretamente en el plano internacional (caso de las situaciones bélicas), donde las decisiones del Estado-nación representan a toda la Federación y requieren ser fortalecidas por los niveles subnacionales de gobierno.

Tal es el caso del federalismo norteamericano, que históricamente ha venido perdiendo terreno en el plano de la coordinación institucional, alejándose progresivamente de su esencia pura de federalismo descentralizado, en virtud de las múltiples circunstancias sociopolíticas que ha tenido que afrontar a nivel mundial (Gamas, 1996, 127-129).

1.5.5.2.2. Federalismo cooperativo

Este modelo de federalismo, surgió en Estados Unidos en los años de la Gran Depresión y se consolidó unos años después de culminada la II Guerra Mundial. Coincide con la época del *Welfare State* o Estado del Bienestar, época en que la administración norteamericana y la gran mayoría de países de Europa Occidental, pusieron en marcha amplios programas de crecimiento y apoyo a las necesidades sociales de la población, soslayando las atribuciones y competencias de los estados en estas materias.

Si bien su origen se tradujo en la interpretación funcional y operativa de los hechos mencionados en aquella época, así como de la premura que se requería para su implementación, su posterior consolidación teórica apunta a destacar la importancia del grado de cooperación institucional que debe existir entre los distintos niveles de gobierno, a fin de garantizar el fortalecimiento de toda la Unión.

En el marco de este enfoque, existe la plena disposición de cooperación y ayuda mutua entre los distintos niveles de gobierno a favor del desarrollo y consolidación del bien común y particular de la Federación, en el plano político, administrativo y organizativo. En este sentido, esta cooperación se manifiesta tanto en el plano vertical (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales), como a nivel horizontal (entre distintos gobiernos subnacionales con la anuencia o no del poder central), en distintas y variadas materias del quehacer público. Estas materias pueden incluir la asignación de fondos a las regiones y dotación de diversos bienes y servicios públicos, mecanismos en los cuales pueden surgir nuevos arreglos institucionales a efectos de garantizar la eficiencia y equidad en la asignación y ejecución del gasto, pero siempre en el marco constitucional y respetando las atribuciones y competencias de origen con que cuenta cada jerarquía de poder.

Es esta la estructura federativa más común en la práctica, pues implica ajustes y cambios necesarios en función de las circunstancias políticas e históricas de cada Estado, siempre en el marco de la legalidad y en pro del bienestar de toda la Federación (Cárdenas, 2004, 484-486).

1.5.5.2.3. Federalismo orgánico

Esta modalidad se caracteriza por una amplia concentración del poder político a nivel federal, quedando los gobiernos provinciales sujetos a las disposiciones fundamentales emanadas del poder central, quien define los lineamientos más adecuados a favor del desenvolvimiento de la Federación como un todo orgánicamente constituido, en una clara limitación de la autonomía de las localidades.

Destacan en este sentido los casos de Austria, Suiza, Alemania y la India en los cuales, el poder del nivel central de gobierno ha sobrepasado ampliamente el poder local en distintas áreas como: economía y finanzas, educación, salud y justicia, entre otras, concentrando en su poder el mayor volumen de competencias y atribuciones políticas y administrativas en la función gubernamental (Maldonado, 1992, 815).

Esta situación ha conllevado en determinadas ocasiones a serios conflictos entre niveles de gobierno, concretamente en el caso europeo que ha implicado férreos reclamos de los estados subnacionales por una mayor participación en las grandes decisiones de la Federación, implicando paralelamente el surgimiento de radicales nacionalismos que no reconocen a cabalidad la legitimidad del poder nacional, en virtud de que se sienten excluidos de sus políticas.

Aunado a ello se ha integrado la problemática de sustitución y transferencia de competencias y atribuciones nacionales y locales por parte del poder federal hacia la Comunidad Europea como órgano supremo de gobierno, en una novedosa experiencia de integración económica y política, en la cual, queda muy maltrecho el federalismo orgánico, dando certeros indicios de su inoperancia y la necesidad de su transformación en un federalismo cooperativo más flexible y dinámico, acorde a las exigencias de la nueva realidad global del mundo económico y político (Mariscal, 2000, 133-158).

De esta manera queda demostrado que un Estado federal muy centralizado frena el progreso y desarrollo de las naciones, al excluir los intereses particulares de la gran diversidad local (en el plano cultural, económico, social y político), al tratar de imponer políticas únicas y homogéneas sobre realidades muy disímiles, incentivando la ineficiencia y la inercia administrativa. Contrariamente, una estructura más descentralizada del Estado federal fomenta las diversas potencialidades locales en un marco jurídico de amplia participación social, que garantice el respeto y potenciación de la diversidad en la unidad en aras de consolidar el desarrollo de toda la Unión (Moya, 1975, 20-21).

1.5.5. Federalismo fiscal

En el plano económico, el federalismo asume la connotación fiscal, para procurar la eficiente asignación del gasto público entre niveles de gobierno y fundamentalmente hacia los niveles subnacionales, tomando en cuenta la amplia diversidad de factores (políticos, económicos, sociales y culturales) que involucra la realidad local y la incapacidad de la administración central por satisfacer eficientemente las demandas locales, a través de políticas públicas uniformes aplicadas a realidades completamente diversas y complejas (Álvarez y Molero, 2011, 21-22).

Si bien la teoría del federalismo fiscal trata de las decisiones sobre ingresos y gastos que debe asumir el sector público, su esencia fundamental radica en la manera como estas decisiones deben ser atribuidas por niveles de gobierno dentro de un Estado federal, con el ánimo de hacer más eficiente la asignación del gasto público (Albi et al., 2000a, 160).

Si bien este modelo de federalismo será abordado en profundidad en el próximo capítulo, en esta oportunidad sólo interesa señalar que este enfoque destaca primordialmente la importancia de una asignación clara y transparente de competencias de ingresos y gastos entre el nivel central y los distintos niveles subnacionales de gobierno, estimulando la capacidad de las regiones para autofinanciarse (principio de la autosuficiencia) y procurar su propio desarrollo económico. Para ello, busca diseñar y aplicar políticas públicas en base a diagnósticos certeros de la realidad a la cual van orientadas, traducido en la toma de decisiones lo más cercanamente posible al demandante de bienes y servicios públicos (principio de subsidiariedad).

Indudablemente que el bastión fundamental para llevar a cabo la esencia del federalismo fiscal, es la garantía de un proceso de descentralización eficiente, que garantice cierto margen de maniobra y libertad financiera en el accionar de los gobiernos locales, tanto en el campo administrativo y funcional, como en el campo político. En ausencia de éste, difícilmente se podría lograr la autonomía financiera de las regiones y el incentivo de verdaderos procesos de desarrollo económico, máxime en un mundo completamente globalizado y dinámico como el actual. Para ello se requiere asumir la descentralización como política de Estado, que impulse la consolidación de la autonomía en el campo tributario regional como el objetivo esencial de esta filosofía económica en el área fiscal (Morales y Finol, 2009, 94).

1.5.7. Federalismo y descentralización

1.5.7.1. Desconcentración y descentralización administrativa y política

Como se anotó en páginas anteriores, el grado de acercamiento y respeto a los principios de la ciudadanía popular y la autonomía, en el marco de la democracia como sistema de gobierno, determina en forma directa, desde el punto de vista político y administrativo, la naturaleza descentralizada o centralizada que pueden adoptar en la práctica los distintos Estados.

Si bien el concepto de descentralización está directamente asociado a un sistema federal de gobierno, no es exclusivo de éste, ya que en la práctica se presentan situaciones contradictorias, en las cuales existen gobiernos más descentralizados en Estados unitarios que en aquellos autodefinidos políticamente como federales.

La concepción de Estado unitario en la práctica puede tomar diversos matices, en función del grado de descentralización que prevalezca hacia las regiones, por la manera como se elijan las autoridades locales y por las facultades autonómicas en el manejo presupuestario, pero la característica fundamental viene determinada por la existencia de un solo nivel de gobierno, en el cual, los gobiernos locales se consideran una extensión de aquel, y todas las leyes emitidas por el único órgano legislativo, son de aplicación general y obligatorio a lo largo y ancho del territorio, siendo la igualdad ciudadana ante la ley su principio básico de legitimidad (Aja, 2003, 23).

El grado de descentralización que cabe dentro de una estructura estatal unitaria es de naturaleza administrativa, más no política, ya que el poder no admite delegaciones de ningún tipo por parte del nivel central de gobierno. Es por ello que la descentralización, muchas veces adopta la forma de desconcentración administrativa de funciones, producidas cuando el poder central delega ciertas funciones operativas en determinados funcionarios, que jerárquicamente ejecutan sus acciones en nombre de aquel.

Este mecanismo constituye en esencia una modalidad centralista, ya que permite a los funcionarios locales, acercarse lo más posible a los colectivos sociales en la ejecución de las políticas diseñadas e implementadas por el poder central, pero sin ningún tipo de participación social en el diseño de las soluciones requeridas (Prats, 1983).

Sin embargo, en algunos casos la descentralización administrativa representa un nivel superior respecto a la desconcentración, en el sentido de que involucra la transferencia de ciertas competencias por parte de la administración central hacia ciertas personas de derecho público, con personería jurídica propia dentro de la misma estructura nacional del Estado. Dentro de éstas se ubican, entre otras, los institutos autónomos y ciertas empresas del Estado, respecto a las cuales, el poder central sólo ejerce funciones de control y tutelaje de sus actos, pero éstas disponen de cierta autonomía para ejecutar los planes y políticas estatales a nivel regional o local.

Este mecanismo descentralizador de competencias es de naturaleza funcional y territorial. En el plano territorial siempre implica acciones de naturaleza administrativa, las que en determinado momento, pudieran tomar naturaleza política que vendría a representar un cierto contrapeso del poder nacional en el territorio. La circunstancia anterior, se presenta especialmente cuando el poder central traslada ciertas competencias a órganos jurisdiccionales distintos y realiza el nombramiento de las autoridades a nivel local, conformando así nuevos sujetos revestidos de poder dentro de la estructura estatal.

Por otra parte, la descentralización funcional, técnica o de servicios como también se le denomina, constituye un mecanismo administrativo que tiende a constituir sectores estatales con personalidad jurídica propia e independientes en la manera de ejecutar sus funciones, previamente definidas por el poder central.

En este sentido la descentralización adopta funciones o servicios determinados, a los cuales el Estado les concede personalidad jurídica propia y un órgano gestor acompañado de un patrimonio específico para su operatividad, evitando de esta manera, el matiz político que pudiera desencadenar la administración territorial, la cual en todo caso, está bajo el control de tutela del poder central.

De esta manera, la diferencia básica entre desconcentración y descentralización administrativa, radica en que la descentralización implica la creación de personas de derecho público con personalidad jurídica propia distintas al Estado central, así como el traslado de ciertas competencias hacia estos nuevos entes jurídicos, los cuales, gozan de cierta autonomía financiera en sus funciones operativas. Además, el control nacional se limita sólo a la tutela jurídica de sus funciones (verificación de la legalidad de sus actos), no implicando necesariamente una relación de jerarquía (Nogueira, 1985, 136).

Sin embargo, en los Estados federales además de las tradicionales formas de desconcentración administrativa tan propias del Estado unitario, cabe con mayor

amplitud el concepto de descentralización administrativa y política, en virtud de que están estructurados bajo un diseño institucional más equilibrado de la administración del poder.

La centralización o descentralización política hace alusión a la organización del Estado y su constitución orgánica, mientras que la centralización o descentralización administrativa se refiere al funcionamiento de sus órganos administrativos. Por ende, la centralización política conlleva a la unidad del derecho o de la ley, mientras que la centralización administrativa garantiza la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios (Villegas, 1949).

En un Estado unitario (Estado políticamente centralizado), el desempeño de la función legislativa, el orden público y la administración de justicia son atribuidas al poder nacional (poder central), en tanto que en un Estado federal (Estado políticamente descentralizado), estas mismas atribuciones son ejecutadas conjuntamente entre el Estado nacional y los estados subnacionales (provincias, municipios, comarcas, entre otros). Esta característica básica conduce a la afirmación de que todo Estado federal, es un Estado descentralizado por naturaleza, y éste existe en la práctica sólo cuando dentro del Estado como un todo, existen entidades territoriales subnacionales que poseen su propia autonomía que comparten conjuntamente con toda la Federación (Rondón, 2000).

Por otra parte, en el régimen de centralización administrativa es el poder central el órgano que se atribuye el conjunto de funciones administrativas y su ejercicio en forma exclusiva sobre el conjunto de entidades territoriales, a través de una organización jerárquica y con un criterio eminentemente unificador. En el régimen de descentralización administrativa no existe el factor unificador en el ejercicio de las múltiples atribuciones públicas, ya que cada entidad territorial cuenta con la suficiente autonomía para resolver sus propios requerimientos públicos.

En la práctica es difícil encontrar situaciones puras de centralización o descentralización administrativa tal cual son definidas en el campo teórico, lo normal es ubicar realidades mixtas que se acerquen a uno u otro enfoque de organización.

Bajo esta perspectiva la literatura especializada destaca la existencia de regímenes completamente centralizados, en los cuales el poder central no admite la existencia en todo el territorio nacional más que de una sola persona pública estatal: el Estado, siendo éste el ente que toma a su cargo el desempeño de todas las funciones

públicas, desconociendo completamente la existencia de entidades subnacionales dotadas de personalidad jurídica y la presencia de institutos autónomos.

Una estructura organizativa de esta naturaleza implica la existencia de “circunscripciones pero no de colectividades”, es decir, el territorio nacional estaría dividido en partes o circunscripciones, en las cuales, el Estado nacional impone su voluntad a través de sus distintos agentes (Rivero, 1984: 315).

Afortunadamente es bastante difícil ubicar en la práctica un modelo completamente centralizado, pues lo normal es que la ley, aún en los casos más extremos, mantenga la personalidad jurídica de los niveles subnacionales de gobierno, que generalmente disponen de cierta capacidad jurídica y administrativa para hacer frente a los requerimientos locales.

Destaca Lares (2001, 432), que ni siquiera la Constitución francesa del año VIII de carácter completamente centralista, impuso una situación tan abominable para los poderes subnacionales, pues mantuvo en cierta medida el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunas, estableciendo que las autoridades municipales fuesen nombradas por el poder central.

En el plano diametralmente opuesto se encuentra la concepción de la descentralización administrativa, que implica la existencia de niveles subcentrales de gobierno que cuentan con cierta autonomía administrativa. Para ello es imprescindible que la Constitución Nacional y el cuerpo de leyes (Derecho positivo), definan en sus normativas los principios jurídicos que sustenten esta estructura organizativa.

La diferencia fundamental de este enfoque con la centralización y la desconcentración administrativa, es que en este caso, el poder central cede la titularidad de las competencias públicas a los niveles subnacionales de gobierno, creando la capacidad jurídica o la autonomía de éstos para administrar sus recursos y tomar sus propias decisiones en aquellos asuntos públicos de su competencia, buscando siempre que las decisiones sean gestionadas lo más cerca posible del ciudadano que demanda soluciones públicas.

De acuerdo a Boisier (2004, 29), los procesos de descentralización generalmente se presentan a través de tres modalidades bien diferenciadas: funcional, territorial y política. La descentralización funcional, también conocida como descentralización por servicios o descentralización institucional, opera cuando el poder central crea un nuevo ente público con personalidad jurídica, normas y presupuesto

propio para su funcionamiento, quedando su accionar limitado sólo a una función, actividad o sector específico (por ejemplo, una empresa estatal de telecomunicaciones).

Para que esta modalidad surta efectos se requiere que la Constitución y el marco jurídico de un determinado país, expresamente dispongan que determinados servicios públicos pertenecientes al ámbito nacional, gocen de personalidad jurídica y patrimonio propio (autonomía) en el desarrollo de sus actividades por parte de un órgano diferente del poder central y bajo cierto margen de control y seguimiento por parte de éste.

Este mecanismo descentralizador ha dado origen a la creación de múltiples y variadas figuras de derecho público con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, tales como diversos establecimientos públicos en Francia, múltiples entes autónomos y servicios descentralizados en Uruguay y variados institutos autónomos en Venezuela (Lares, 2001, 436).

Por otra parte, la descentralización territorial hace referencia a la creación de un nuevo ente público con las características anteriormente señaladas, pero con acciones más amplias en un espectro multisectorial dentro de un espacio territorial previamente definido, por ejemplo, un nuevo gobierno regional. Es decir, alude específicamente a considerar el marco regulatorio en las relaciones que se dan entre el nivel central de gobierno y los niveles subnacionales de base territorial, en las cuales destaca el carácter autónomo de éstos, expresado a través del reconocimiento de su personalidad jurídica.

Finalmente, la descentralización política se genera cuando cumplidos los anteriores requisitos, la creación del nuevo ente público emerge de un proceso de elección popular directa, secreta y universal, como por ejemplo, la creación de un nuevo municipio.

Estas tres modalidades de descentralización pueden dar origen a modalidades mixtas, dentro de las cuales surge la interesante combinación de una descentralización político-territorial, por ejemplo, un gobierno regional electo popularmente. Es esta modalidad el viejo anhelo de aquellos Estados unitarios con tendencias centralistas muy marcadas, además de conformar el enfoque más apropiado para analizar la dinámica del federalismo fiscal y el desarrollo local en determinada región, aspecto fundamental de la presente investigación.

Destaca en este sentido Rivero (1984: 319), que tanto la desconcentración como la descentralización administrativa “tienden a acercar la administración al administrado, pero por vías radicalmente diferentes”. No obstante, la existencia de un

proceso de descentralización propiamente dicho, requiere tres condicionantes básicos: una separación y clara distinción entre las competencias del poder nacional y las competencias de los gobiernos regionales y locales; la expresión jurídica en la Constitución Nacional y en el conjunto de normas administrativas de la personalidad jurídica de los niveles de gobierno subnacionales y, finalmente, la elección directa y secreta de las autoridades locales y regionales por parte de la ciudadanía, sin ningún tipo de interferencia por parte del poder nacional.

Pese a que no existe un criterio uniforme en la conformación de los distintos procesos de descentralización, si se observa en la práctica múltiples matices (mayor o menor grado de descentralización) en función de los preceptos jurídicos que rigen cada tipo de sociedad, que son expresión de múltiples y variados aspectos sociopolíticos e históricos de cada Estado-nación. Adicionalmente, en la actualidad han surgido nuevas fuerzas transnacionales que motivan su configuración organizativa en función de requerimientos tecnológicos, plenamente alineados con el proceso de globalización económica.

1.5.8. Federalismo, gobiernos locales y desarrollo económico

Es bien sabido que la relación que asumen los gobiernos locales respecto a instancias superiores de gobierno en un sistema federal es de naturaleza subordinada, motivada básicamente por dos razones: por una parte, el hecho jurídico de que cuando se establece por primera vez la Unión, éstos no son entes políticos activos firmantes del pacto, y por la otra, porque jurídicamente, el concepto de soberanía siempre ha sido atribuido en la mayoría de los casos al Estado nacional, como máxima autoridad política de la Federación.

No obstante, el marco político y el conjunto de principios que se consideran fundamentos básicos de la democracia como sistema de gobierno, abren un amplio abanico de posibilidades para enmarcar el ámbito local y sus distintos gobiernos en el federalismo, con posibilidades reales de fortalecimiento y desarrollo.

Es precisamente a través del concepto de soberanía y de su capacidad de realización en el pueblo o en la ciudadanía, donde se establece una relación importante entre los gobiernos locales y las instancias superiores de gobierno, ya que la implementación de este principio en la práctica, implica la defensa y fortalecimiento del derecho de todos los ciudadanos de influir o determinar la estructura de gobierno que

quieran para sí. Este planteamiento a nivel local, supone involucrar el derecho de la ciudadanía a participar y tomar acciones en la conformación de sus propios gobiernos, como partes integrantes de toda la Unión, siempre bajo el principio de unidad política que ello implica, lo cual debe ser entendido como un hecho derivativo inmediato de los preceptos de democracia y ciudadanía.

De esta manera el ámbito local determinaría en forma propia un gobierno ajeno a factores políticos externos, ya que la realización de la ciudadanía no se produce de manera abstracta, sino en un espacio concreto, como es el ámbito local, que por lógica, al igual que las instancias superiores, queda vinculado a principios como el autogobierno y la autonomía (Guillén, 1999, 18).

Si bien la esencia misma del federalismo fortalece la idea de subordinar los gobiernos locales a la realización de la ciudadanía popular, también establece ciertos límites en la conformación y relación con éstos. Vale decir en este sentido, que no cualquier forma de gobierno local es compatible con la filosofía del federalismo, ya que históricamente se ha demostrado la existencia de consolidados gobiernos locales sin ciudadanía. La falta de ciudadanía en la consolidación de los Estados, se ha manifestado, tanto en Estados federales como unitarios, en cuyo caso ha propiciado el origen del poder local como la forma básica y primaria del poder político; más no a la forma básica y primaria de expresión de la ciudadanía popular, visión cónsona con la lógica política democrática como sistema de gobierno.

Dado el carácter universal del principio de ciudadanía y sus efectos en la conformación y determinación de los gobiernos locales, éste se encuentra presente, tanto en Estados federales como unitarios, adquiriendo la determinación de los gobiernos locales en las formas unitarias de gobierno un carácter menos democrático y propio, ya que el poder se concentra en las instancias superiores de gobierno y son éstas quienes determinan la conformación, estructura y atribuciones de los niveles subnacionales, haciéndolos depender más de una influencia política externa que de su propia naturaleza local. Resalta la naturaleza institucional propia del federalismo, que con mayor seguridad garantiza una amplia conexión intergubernamental con las regiones y la dotación de mayor libertad y autonomía para fomentar su desarrollo económico.

El grado de acercamiento y respeto a los principios de ciudadanía popular y autonomía por parte del sistema político imperante (ya se trate de Estados federales o de Estados unitarios), determina en forma directa, desde el punto de vista político y

administrativo, la naturaleza descentralizada o centralizada que adopten en la práctica los gobiernos locales.

No obstante, en la realidad es posible encontrar ejemplos concretos de gobiernos locales mucho mejor consolidados y con mayores posibilidades de desarrollo en Estados unitarios, que en aquellos presentados como completamente federales, situación que se vislumbra en el caso comparativo de Inglaterra y Brasil, como casos extremos. El espacio local para el desarrollo es más prominente en Inglaterra con un sistema de gobierno unitario, ya que prevalece el principio de eficiencia en la dinámica organizativa, funcional y operativa de los gobiernos locales, en el marco de una amplia apertura a los cambios político-institucionales novedosos, sin que razones culturales de arraigo territorial representen trabas al progreso, situación que históricamente ha sido muy cambiante y variada en función de los intereses de los grupos políticos que dominan el poder (Velasco, 2010, 384).

Igualmente, es importante destacar que tanto en las formas federales de gobierno como en las unitarias, las potestades y atribuciones de los gobiernos locales generalmente son establecidas por el nivel de gobierno nacional, pues siempre están influidos en su naturaleza constitutiva por factores políticos externos, fundamentados fuertemente en el poder representativo ante instancias superiores. Esta situación indudablemente limita la libertad para definir y planificar los propios planes de desarrollo en forma autónoma y soberana, enmarcados siempre en el principio de unidad política de la Unión y de manera coordinada con las políticas del poder nacional.

En función de esta realidad y como se anotó previamente, los gobiernos locales pueden adoptar una estructura flexible (descentralizada) o rígida (centralizada) respecto al poder político nacional y subnacional, determinando en muchos casos gobiernos más descentralizados con amplias capacidades y atribuciones para actuar y desarrollar su territorio sin mayores limitaciones, ya se trate de un estado, una provincia, una comarca, un departamento, un municipio o una comuna.

Tal es el caso de aquellos gobiernos locales que son concebidos en función de la ejecución de manera eficiente de una política pública, previamente definida por la instancia superior en función de las características propias de la región o localidad en referencia y atendiendo a intereses locales y nacionales, en determinado momento de la historia política y económica de cualquier país.

Esta situación es muy común en Canadá, Alemania y Estados Unidos, donde el margen de maniobra local está en función de la responsabilidad impuesta, buscando

siempre la eficiencia en la ejecución y consecución de buenos resultados de la mencionada política (transporte y comunicaciones, turismo, electricidad, desarrollo urbano, entre otras).

Por el contrario, existen casos en los cuales la conformación del gobierno local es más rígida y limitada (más centralizada), en los cuales, el conjunto de atribuciones y el marco de actuación están previamente establecidos por ley, y su campo de actuación no puede sobrepasar el perímetro de la localidad de referencia, como lo demuestra la estructura organizativa y competencial del municipio venezolano, colombiano, español o de cualquier otro país latinoamericano. En este caso, el grado de maniobra administrativa y financiera queda supeditado a lo establecido jurídicamente por los diversos marcos normativos definidos por el poder nacional, limitando grandemente su libertad y autonomía en la toma de decisiones y en la planificación de su propio desarrollo económico.

Bajo un enfoque comparativo puede argumentarse que en los países federales el abanico de funciones de los gobiernos locales, puede tener una amplia variedad “desde aquellos que comparten prácticamente todas las funciones públicas, hasta aquellos que disocian con claridad las atribuciones exclusivas de los gobiernos locales. La administración pública puede, entonces, asumir un formato delegado, al ser instrumentada por los gobiernos federados y por las entidades locales (tipo Alemania), o bien, un formato compartido que obliga a un amplio desarrollo de la coordinación intergubernamental (caso de Estados Unidos)” de acuerdo a la opinión de Grodzins (1992: 278).

Si bien se ha destacado en las páginas anteriores con gran insistencia, la capacidad propia de un Estado federal para desarrollar administrativamente los gobiernos locales y fortalecer su desarrollo económico, social y político, el fenómeno de la globalización económica ha impuesto en los últimos tiempos una tendencia descentralizadora del poder en el mundo, como alternativa para hacerle frente al proceso de desarrollo.

Todo ello en función de los cambios introducidos en la ubicación de los factores productivos (territorialidad de la producción) y la toma de decisiones por parte de los grandes grupos económicos, apoyados en el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), representando un fuerte reto para aquellos Estados unitarios y federales con tendencias centralizadoras del poder a nivel de los gobiernos locales o territoriales.

Pero, simultáneamente las crisis económicas que han sido tan frecuentes desde los años setenta, han motivado la necesidad de incorporar importantes modificaciones en el diseño y ejecución de planes económicos para garantizar las mínimas condiciones sociales y económicas de la población, incentivando con ello, aunque de manera temporal, fuertes estructuras administrativas y de gran escala que abarcan espacios nominalmente establecidos por ley a los gobiernos locales.

Esta nueva realidad propia de Estados unitarios y federales, devino en fuertes procesos de centralización administrativa que generaron agudas tensiones políticas entre el nivel local de gobierno y sus instancias superiores, dada la superposición de funciones a que se vieron expuestos.

Por otra parte, y como se señaló en el apartado correspondiente, el proceso globalizador de la economía ha reorientado el papel del Estado-nación, acotando en cierta medida sus poderes y atribuciones internas frente al mundo, dado el escaso control que puede mostrar ahora sobre variables macroeconómicas fundamentales, como el flujo de capitales, el nivel tecnológico y los volúmenes de inversión extranjera, que cada vez exige mayor apertura a los mercados internacionales, como mecanismo fundamental para incentivar la productividad y el crecimiento económico.

El hecho de que la globalización haya establecido la producción a nivel mundial en territorios y áreas muy específicas, en función de determinantes concretos de mano de obra y tecnología, hace que el nivel de control político y económico por parte del Estado-nación sea cada vez más complicado, dado el carácter exógeno con que son tomadas las decisiones de invertir por parte de los factores determinantes de las mismas.

Indudablemente que el grado, alcance y complejidad de las políticas públicas en todos los ámbitos también se complejiza para el poder nacional, lo cual se ha traducido en la definición de un nuevo paradigma del Estado-nación en la era moderna de las comunicaciones. Todo ello no hace más que fortalecer los gobiernos locales y sus capacidades para diseñar planes de desarrollo en función de los recursos disponibles, que les permitan insertarse en el mercado mundial en áreas muy concretas y específicas, que progresivamente se traduzcan en verdaderos incentivos de la productividad, el crecimiento y el desarrollo económico; dejando muy atrás los viejos planes centralistas definidos por instancias superiores de gobierno, sin conocer y evaluar previamente la realidad local como emporio de desarrollo.

Es tal la influencia de la territorialización en la producción mundial, que la literatura especializada sostiene que los gobiernos locales, progresivamente han venido fortaleciendo y expandiendo su poder político en el tiempo en la nueva realidad global. Esto en virtud de que, los Estados-nación se han hecho “demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad, a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes” (Borja y Castells, 1997: 18).

Esta tendencia descentralizadora del poder impuesta por el proceso de globalización, constituye un gran estímulo al desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales en el mundo, y por ende al desarrollo local como filosofía económica, cuya trascendencia y alcance es histórica y con expectativas aún no conocidas en su totalidad. Nunca antes los territorios o regiones habían adquirido tan significativa importancia para el desarrollo económico, haciendo que ahora sean las regiones y no los Estados-nación, los entes más capacitados e idóneos para impulsar el desarrollo económico de la sociedad en el mundo.

En este sentido, la tendencia general de los distintos gobiernos de naturaleza centralizada, correspondan a Estados federales o unitarios, es a transferir el mayor volumen de funciones administrativas (y en menor medida recursos financieros), hacia una amplia variedad de gobiernos subnacionales (regiones, provincias, departamentos, estados, municipios y comunas), bajo la filosofía de “ahora ocúpense ustedes de hacer gobierno en su jurisdicción”. En los tiempos actuales, esta tendencia se traduce en hacer desarrollo en las localidades, mandato que le otorga la autoridad estatal a las regiones de convertirse en los nuevos actores de la competencia internacional, por el capital, la tecnología y los mercados (Boisier, 2004: 33).

Adicionalmente, para poder competir con posibilidades de éxito en el mercado internacional, se requiere de una organización territorial eficiente y autónoma, que sólo es viable en el marco de un proceso de descentralización política y administrativa que responda a la política nacional de cada Estado-nación, pues la tendencia actual es que la competencia internacional, ya no se define únicamente entre empresas, sino básicamente, a nivel de los territorios en los cuales éstas se ubican en el mundo (Vázquez, 2000a, 50).

De allí que el peso que adquiere la organización institucional del Estado y fundamentalmente, la manera como se conciba la eficiencia en los procesos de

descentralización administrativa y política, es determinante en el surgimiento y expansión de las distintas iniciativas de desarrollo económico en las regiones, ya que éstas tienen la capacidad de recoger y potenciar los impulsos de desarrollo desde abajo hacia arriba en base al pleno conocimiento de sus potencialidades, en el complejo mundo de la diversidad cultural, social, política y tecnológica.

Esta capacidad es reforzada e institucionalizada, cuando está sustentada en la propia Carta Política de cada Estado-nación y en un amplio conjunto de instrumentos jurídicos, que respalden una clara distribución de competencias y atribuciones hacia las regiones, en las cuales se les garantice cierto nivel de autonomía en sus decisiones. De esta manera, se estaría potenciando a los gobiernos locales como los agentes más adecuados para diseñar y ejecutar las estrategias de desarrollo local en cualquier sistema de gobierno multinivel (Vázquez, 2000b, 22).

La dinámica globalizadora influye por igual sobre Estados, tanto federales como unitarios, ubicándose la discusión académica en la capacidad de cada uno de los modelos estudiados para adaptarse a los cambios que involucra este proceso, en la naturaleza funcional y operativa de los Estados nacionales en el mundo.

En función de esta realidad, el federalismo como sistema de gobierno constituye el medio más idóneo para garantizar verdaderos procesos de descentralización política y administrativa, que permitan incentivar el desarrollo de las localidades y ajustarse más eficientemente a los cambios estructurales e institucionales que impone la globalización; motivando además, como elemento clave, la ampliación y fortalecimiento de verdaderos procesos de integración económica en organizaciones multinacionales que siguen los preceptos federativos, como ha sido el caso de la conformación de la Unión Europea (Nieto, 1995).

En síntesis, y en función del análisis realizado en las páginas precedentes, sobre los principios jurídicos y políticos que sustentan el sistema federal de gobierno, puede argumentarse que éste se encuentra institucionalmente mejor equipado para adaptarse a los cambios que estimulan el desarrollo local, respecto a un sistema de gobierno unitario. Básicamente porque, se profesa el principio de la no concentración del poder como uno de sus puntos fundamentales, unido al principio de la ciudadanía popular (sinónimo del principio de soberanía), y su determinación en la estructura y forma de gobierno; como piedra angular del principio democrático en la organización y administración del poder del Estado nacional, y correlativamente, en los niveles subnacionales de gobierno.

CAPÍTULO V

FEDERALISMO FISCAL: PRINCIPALES ASPECTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS

Introducción

A lo largo del presente capítulo se aborda la temática del federalismo fiscal destacando sus principales aspectos en el plano teórico y normativo. Como se afirmó en el capítulo anterior, el federalismo fiscal hace referencia al marco institucional y político que rige las múltiples interrelaciones fiscales que se establecen entre distintos niveles de gobierno dentro de un sistema federal.

Dado que la esencia fundamental del federalismo fiscal es lograr la mayor eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos en una estructura descentralizada de gobierno, el análisis comienza con un breve esbozo de las razones fundamentales que orientan la necesaria intervención del Estado en la economía, y concretamente en el mercado, producto de las múltiples fallas que ostenta el sistema de mercado para ofrecer bienes y servicios públicos.

En aras de esta limitación ampliamente estudiada bajo los preceptos de la Economía del Bienestar y debidamente tratada por ésta a través de su enfoque de la optimalidad paretiana, se da cabida a la inclusión de factores políticos e instituciones en la manera de asignar eficientemente el gasto público en la provisión de bienes y servicios a nivel subnacional mediante el enfoque de La Elección Pública y los posteriores enfoques constitucionales del federalismo fiscal.

Una vez analizados, aunque de manera muy resumida, los principales avances en el campo teórico y normativo a lo largo de su trajinar en el tiempo, se abordan los principales aspectos teóricos que sustentan esta teoría en el campo económico y concretamente en la hacienda pública.

Todo ello con el ánimo de ofrecer una visión resumida y generalizada de los principales enfoques, planteamientos, críticas y avances de una teoría que procura por todos los medios lograr la mayor eficiencia y equidad en la asignación de ingresos y gastos dentro de una estructura multinivel de gobierno.

1. La intervención del estado en la economía y el federalismo fiscal

En gran parte de países desarrollados y en vías de desarrollo el sector público ha venido desempeñando una amplia gama de importantes funciones distributivas y asignativas de recursos, modificando la conducta de consumidores y productores en aras de garantizar la máxima eficiencia y equidad, lo cual indudablemente ha propiciado el surgimiento de un amplia literatura sobre el papel del Estado en la economía y concretamente en el sistema de mercado.

Las razones aducidas por diversos autores para tal intervención es porque en muchas oportunidades no funciona a cabalidad el precepto de la mano invisible propugnado por Adam Smith en 1776, bajo el cual las propias fuerzas del sistema de mercado conducirían a un equilibrio automático del mismo a través de una eficiente asignación de recursos entre consumidores y productores.

Sin embargo, en la práctica tal supuesto teórico se ve entorpecido por la existencia de determinadas situaciones en las cuales se percibe la incapacidad del mercado para conducir a un nivel óptimo de utilidad social, favoreciendo a determinados grupos sociales en contra de otros que también quieren participar de una asignación eficiente y equitativa de recursos buscando siempre maximizar su nivel de bienestar social, ya sea como consumidores o como productores.

De esta manera, son los principios básicos de eficiencia y equidad los elementos fundamentales que orientan la intervención del sector público en la economía, lo cual en el campo teórico condujo al surgimiento de la teoría del Federalismo Fiscal cuyos preceptos han contribuido grandemente al logro de una asignación más eficiente y equitativa de recursos en el marco de una estructura política multinivel en buena parte de países en el mundo.

1.1. La necesaria intervención del sector público en el mercado

En los últimos años la participación del sector público en la conformación del PIB de las naciones ha venido incrementándose producto de una amplia gama de funciones y actividades que han sido asumidas por el Estado, las cuales van desde la oferta de diversos servicios públicos hasta la producción de bienes para satisfacer las necesidades del mercado.

Indudablemente que esta lógica estatal ha variado ampliamente a lo largo de la historia en función de los cambios políticos, institucionales y culturales que han afrontado los países en el mundo respondiendo de manera precisa a las exigencias propias de cada época.

Cuando se revisa la literatura especializada en el tema se observa que el peso que ha venido adquiriendo el sector público en las economías occidentales es cada vez más considerable, llegando a representar en la década de los noventa el 40% del PIB de los principales países de la OCDE solo a nivel de los países de la Unión Europea, por lo que se intuye que esta participación sea más elevada en la actualidad (Álvarez, 2001, 5).

Las mencionadas cifras son indicativas de la presencia de un sistema económico mixto, en el cual un elevado porcentaje del PIB se destina a la satisfacción de necesidades sociales, así como un elevado nivel de la renta privada se genera con el apoyo del presupuesto público, complementándose ambos sectores en el nivel de crecimiento de las distintas naciones en el mundo (Musgrave, 1969, 3).

Sin embargo, esta situación mixta no siempre se presentó a lo largo de la historia, pues la situación más común que ha prevalecido es el viejo antagonismo político e institucional sobre la injerencia del Estado en la actividad económica, expresado mediante las filosofías del liberalismo y el intervencionismo estatal cada una de las cuales con argumentos muy precisos y opuestos sobre la asignación más eficiente de recursos en la economía.

Esta disyuntiva, como se anotó en el anterior capítulo se inicia bajo los preceptos de la economía clásica en donde destaca ampliamente el principio de la libertad de mercado expresado a través de la visión del *laissez-faire*, cuyo máximo exponente fue Adam Smith a través de su insigne obra *La Riqueza de las Naciones*, publicada en 1776.

1.1.1. La visión clásica

La esencia de la filosofía clásica era la plena libertad de empresa y la mínima intervención del Estado en la economía, al punto de establecer que el individuo en la sociedad sólo busca su propio interés (individualismo) y que en ese proceso, una mano invisible le conduce hacia el bien social, de manera mucho más eficaz que si se lo hubiese propuesto, precepto ampliamente conocido como la mano invisible del mercado formulado por Adam Smith en su famosa obra.

De esta manera, la plena competencia del mercado guiada por la mano invisible sería el mecanismo más idóneo para generar riqueza y lograr una eficiente distribución de recursos en la sociedad, limitándose el Estado al cumplimiento de tres deberes esenciales: defender a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, proteger a los individuos de la violencia y opresión dentro de la misma sociedad, así como el mantenimiento de ciertas obras de infraestructura necesarias para el progreso económico, lo cual en pocas palabras se traduce en que el Estado desempeña en esta época la función de ser el guardián de los intereses de la actividad privada (Smith, 1979, 400 y 612-613).

Es importante destacar en este sentido que este gran Economista, sustentó sus análisis de la libertad de mercado en profundos principios morales de equidad, como se desprende de su obra en este campo *Teoría de los sentimientos morales*, además de establecer las principales bases de la tributación como herramienta fundamental para el sostenimiento de los gastos del Estado, que en aquella época se limitaban básicamente a los gastos militares (Smith, 1997, 332-333 y Smith, 1979, 726-727).

En el polo opuesto se encuentra la visión intervencionista del Estado, la cual comenzó a tomar cuerpo a partir de los planteamientos de la Economía del Bienestar y posteriormente su apogeo se dio bajo el enfoque keynesiano de los años postreros a la gran depresión de los años treinta, en donde la acción del Estado a través de la política fiscal adquirió gran preponderancia, junto a la política monetaria y cambiaria, como herramientas básicas para estimular el consumo a través de la demanda agregada y propiciar un equilibrio macroeconómico capaz de mantener un nivel de crecimiento estable, con los más altos niveles de empleo y los menores niveles inflacionarios.

Bajo los supuestos del enfoque intervencionista, el Estado debe supervisar la acción privada y ofrecer su participación en aquellas situaciones especiales en que el mercado muestre incapacidad para garantizar una tasa adecuada de crecimiento con pleno empleo, así como una eficiente asignación de recursos y una distribución socialmente equitativa de la renta nacional.

En este sentido la política el sector público debe orientar y complementar el sistema de mercado cuando éste así lo requiera, con el ánimo de alcanzar la paz social y el bienestar individual (Musgrave y Musgrave, 1992, 6).

1.1.2. La visión de la Economía del Bienestar

A partir de la visión neoclásica (o marginalista) del sistema de mercado, y bajo la influencia de la teoría del intercambio (a diferencia de la visión del producto social formalizada por los clásicos), los nuevos y complejos desarrollos matemáticos de la época, prontamente generaron un argumento lógico-matemático que demostraba que bajo ciertas condiciones ideales la asignación de recursos realizada por el mercado era eficiente en todos los sentidos, conduciendo a la maximización del bienestar social de cualquier economía, precepto que se conoce como el criterio óptimo de Pareto.

Estos análisis matemáticos tuvieron sus raíces en el enfoque del utilitarismo desarrollado por Walras, Wagner, Jevons y Marshall en el campo microeconómico buscando la manera de lograr la maximización de la utilidad social, en base al supuesto de que el libre intercambio en el mercado (ausencia de cualquier tipo de restricción estatal o de otra naturaleza) conduciría a su propio equilibrio y estabilidad, lo cual concordaba totalmente con el planteamiento clásico de Adam Smith.

No obstante, en 1929 Pigou reacciona contra tal planteamiento procediendo a utilizar el criterio de Pareto para analizar el equilibrio parcial de la economía considerando la presencia de externalidades. De esta manera con la disposición de la teoría de la utilidad social y el criterio de Pareto, ahora se procede a analizar el equilibrio general de la economía, constituyendo éste mecanismo el sustento básico que dio origen a la filosofía de la Economía del Bienestar (Rangel, 2003b, 12).

Esta nueva filosofía económica siguió manteniendo el principio de neutralidad del Estado, salvo en aquellos casos en los cuales las asignaciones privadas pudiesen conducir a situaciones contradictorias con la norma competitiva y con la maximización del bienestar social, lo cual demuestra que sus principales líderes ya venían intuyendo situaciones especiales en las cuales el mercado se tornaba ineficiente en la asignación de recursos.

Algunos autores consideran que este nuevo enfoque comenzaba a afrontar de manera clara los problemas morales destacados dos siglos atrás por Adam Smith, los cuales constituían verdaderos impedimentos para lograr una eficiente y equitativa distribución de la riqueza en la sociedad (Roldán, 2007, 8).

Uno de los argumentos más fuertemente defendidos por los economistas de la Economía del Bienestar es la dupla de teoremas sobre la optimalidad asignativa de Pareto, bajo la filosofía de que es el individuo el sujeto fundamental de análisis y solo la

satisfacción de sus preferencias puede orientar asignaciones alternativas eficientes y equitativas.

Sin embargo, en este planteamiento se soslaya la acción colectiva de la sociedad, la cual se sustenta en dos planteamientos bien precisos: la ausencia de mecanismos de mercado que por razones técnicas o económicas incentivan la no cooperación entre individuos y, el peso que representan los juicios de valor individual sobre lo que debe considerarse justo y equitativo en la asignación de recursos públicos, lo cual demanda la intervención del sector público para motorizar la acción colectiva y aminorar estas falencias propias del mercado en pro del bienestar social (Albi et al., 2000a, 51).

De acuerdo a estos autores, el principio de eficiencia se refiere al uso más adecuado de los recursos limitados de los agentes económicos en función de distintas alternativas posibles de consumo e inversión, lo cual implica que un sistema económico será eficiente en la medida en que no sea posible a través del proceso de asignación, mejorar la posición de algún(os) individuo(s), sin desmejorar la de otro(s), precepto que constituye el primer teorema fundamental de la eficiencia de Pareto.

Por supuesto que este criterio implica que al alcanzarse esta asignación de bienes, la economía se encentra en un punto de la curva de posibilidades de utilidad, pero una asignación de esta naturaleza nada dice sobre los criterios distributivos ni de la justicia social, lo cual constituye una severa crítica a este planteamiento.

Dado que el mercado se compone de consumidores y productores, este planteamiento a nivel global exige que se produzca eficientemente y que el volumen de producción sea distribuido de la mejor manera posible entre los consumidores en función de sus preferencias, a objeto de garantizar el máximo nivel de bienestar social, planteamiento que en términos matemáticos significa que se debe igualar la utilidad marginal de distintos consumidores en torno al consumo de determinado bien o servicio y a su vez, ésta debe ser igual al costo marginal de su producción, lo cual determina la condición de eficiencia global, tanto en el consumo como en la producción, mecanismo ampliamente difundido en la teoría económica bajo el concepto de diagrama de Edgeworth para explicar el equilibrio general en un sistema económico simple (Rosen, 2002, 42-47).

Sin embargo, esta condición teórica solo funcionaría en aquellas situaciones ideales de equilibrio, pues cualquier distorsión del mismo provocaría una asignación ineficiente de recursos (sacrificio del nivel de bienestar social) que demandaría una

corrección de estos fallos manteniendo el criterio asignativo o su plena sustitución por otro mecanismo distributivo, propiciando de esta manera la intervención estatal a favor del colectivo social.

Concretamente, en el plano práctico pesan mucho los débiles supuestos teóricos en los que se sustenta el teorema de la mano invisible del enfoque de la Economía del Bienestar, ya que supone: precios dados en el mercado con las únicas restricciones provenientes de la tecnología y la escasez (supuesto de competencia), los consumidores y productores tienen pleno control sobre cualquier variable que determine su elección en un momento dado, lo que implica que cualquier transacción queda expresada en un precio concreto; existe plena información sobre el mercado a disposición de los consumidores y productores (supuesto de información perfecta) y, finalmente, existe un sistema de mercado capaz de prever contingencias a futuro y su posible influencia sobre el sistema de precios (supuesto de mercados completos). En ausencia de cualquiera de estos supuestos, el sistema de precios pierde la capacidad de proveer asignaciones eficientes, ya que se diluiría su capacidad de transmitir información entre los distintos agentes económicos en torno a las preferencias, la tecnología y la escasez.

El segundo criterio fundamental de Pareto hace referencia a que si bien la economía puede ubicarse en un punto de la curva de posibilidades de utilidad y constituir una asignación Pareto-óptima, ésta depende de que la distribución inicial de recursos haya sido la correcta, lo cual introduce un elevado grado de subjetividad en el logro de una asignación óptima de recursos en la economía.

Concretamente, asume este principio que si la distribución inicial no es la adecuada, se debe dejar actuar libremente al mercado, el cual a través de acciones descentralizadas entre productores y consumidores conduciría a la combinación óptima de recursos que garantice el nivel máximo de utilidad de cada individuo y de cada empresario en virtud de la cercanía entre consumidores y productores, lo cual facilita ampliamente el conocimiento de sus preferencias, situación inversa a la que se genera cuando la asignación se realiza de manera centralizada.

Nuevamente se observa la inoperancia de los dos criterios de optimalidad de Pareto para asignar recursos de manera eficiente en la economía, ratificando lo planteado por Sen (1978, 19-20) que tal planteamiento solo constituía un argumento político usado por el sector privado para evitar el análisis subjetivo que necesariamente

implica el hablar de eficiencia y equidad en una sociedad con marcadas diferencias sociales entre ricos y pobres.

No obstante y pese a la diatriba teórica sobre el tema, sigue prevaleciendo la filosofía de que el mercado constituye el mejor instrumento asignativo de recursos, cuyo desempeño debe ser apalancado por la intervención estatal en aquellos casos en que se presenten fallos cuya solución esté fuera de su alcance, los cuales se analizan a continuación.

1.1.3. ¿Por qué es necesaria la regulación del mercado?

El objetivo fundamental que orienta la intervención del sector público en la economía es lograr la mejor redistribución de la renta y la riqueza, para lo cual acude a la teoría de la teoría del interés público bajo el precepto de que al Estado le resulta menos costoso que a las organizaciones privadas imponer distintas normativas institucionales que aminoren las diversas fallas que presenta el mercado en la producción de los bienes públicos.

Bajo este supuesto la intervención estatal implica un determinado nivel de análisis positivo y normativo, ya que inicialmente debe decidirse si se debe intervenir o no ante determinada circunstancia, y en caso de hacerlo se requiere ponderar adecuadamente la naturaleza y tipo de intervención en el mercado, procurando siempre estimar los posibles efectos de tales medidas, ya que deben evitarse al máximo injerencias innecesarias que propicien situaciones de ineficiencia distributiva contrarias al objetivo general de las mismas.

Como ya es bien sabido, el sistema de mercado competitivo sigue siendo el mejor mecanismo de asignación de recursos en una economía de mercado, en el cual las decisiones de los agentes económicos se orientan en función del precio de venta los distintos bienes y servicios transados. Ahora bien, para el logro del máximo nivel de eficiencia asignativa, deben prevalecer una serie de requerimientos teóricos que constituyen una especie omnipresencia en ausencia de la cual surgen los denominados fallos de mercado traducidos en asignaciones ineficientes que deben ser corregidas de alguna manera por el sector público.

Dentro del grupo de requerimientos teóricos señalados se encuentran los siguientes: completa ausencia de incertidumbre, existencia de mercados para todos los

bienes, derechos de propiedad claramente definidos, información perfecta, ausencia de poder de mercado e inexistencia de efectos externos.

El incumplimiento de cualquiera de estos supuestos implica que el equilibrio de mercado propicia una asignación ineficiente de recursos, debiendo el sector público buscar la manera de lograr asignaciones más eficientes en el sentido de la optimalidad paretiana, es decir, tratando de igualar el ingreso marginal del consumidor con el costo marginal del productor (Molina y Guarnido, 2009, 134-135).

1.1.4. La presencia de fallos de mercado

En opinión de Stiglitz (1988, 74-84) existen en el campo práctico seis circunstancias o condiciones bajo las cuales el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, conformando los denominados fallos de mercado. Éstos son los siguientes:

1.1.4.1. Competencia imperfecta

Como ya se ha argumentado, para que el criterio de la mano invisible funcione adecuadamente, debe existir una estructura de mercado competitiva, sin embargo hay situaciones en las cuales esta es nula o mínima. Es el caso de la existencia de muy pocas empresas o incluso de una sola en determinadas circunstancias (por ejemplo en una región aislada de los grandes centros urbanos) cuyos costos de transporte y la distancia geográfica, pudieran dificultar un adecuado nivel de competencia, motivando así el surgimiento de un monopolio a pequeña escala para el producto o servicio que se produce.

El problema fundamental de la conformación de monopolios es el elevado precio y la baja calidad del producto ofertado que deben enfrentar los consumidores en virtud de la carencia de estímulos tecnológicos por parte del empresario por mejorar la calidad y disminuir el precio de venta, ya que al incluirse mejoras tecnológicas sus costos de producción descienden, situación que indudablemente implica una pérdida de utilidad social que debe ser regulada por el Estado. Vale decir, en términos microeconómicos, cuando se configura un monopolio en el mercado, éste dispone de poder de mercado que le permite establecer un precio de venta ampliamente superior al costo de producción (el ingreso medio supera el costo marginal de producción), a diferencia de una situación competitiva de mercado donde ambas variables se igualan.

En algunos casos es el propio Estado quien propicia el surgimiento de monopolios a través de la concesión de patentes, licencias y franquicias que otorgan derechos de exclusividad sobre la explotación o comercialización de determinada actividad económica a ciertos empresarios, conformando de esta manera los llamados monopolios legales.

Y en otras oportunidades los monopolios fácilmente se configuran en función de la estructura del capital y la prevalencia de determinadas condiciones físicas y técnicas en determinadas circunstancias, dando origen a grandes corporaciones que se adueñan de la totalidad del mercado de determinado producto o servicio, conformando lo que se denomina monopolio natural, determinando así que la producción sea más eficientemente a través de una sola empresa que por varias.

La característica fundamental de este tipo de monopolios es que constituyen grandes empresas que operan con elevadas economías de escala haciendo que sus costos de producción sean cada vez menores en la medida en que aumentan el volumen de producción, lo cual impone severas restricciones a la entrada de nuevas empresas que quisieran competir en este mercado, ya que se enfrentarían a unos costos de producción muy elevados que no podrían ser cubiertos por el precio de venta establecido por el monopolista en su área de influencia, lo cual demanda la necesidad de su regulación por parte del sector público (Mochón, 1993, 194-195).

1.1.4.2. Bienes públicos

Bajo la teoría de la hacienda pública, los bienes públicos son aquellos cuyo consumo no admite rivalidad entre sus demandantes pues su uso es generalizado para todos los miembros de la sociedad, a diferencia de los bienes privados cuyo consumo si admite rivalidad entre sus demandantes, ya que su provisión depende de los costos de producción y es el precio de venta el mecanismo expresivo de éstos, por lo cual su volumen de producción siempre se torna eficiente en función de la recuperación de costos, implicando que su consumo es excluyente para aquellos consumidores que no asumen su precio de venta en el mercado.

En el caso de los bienes públicos la situación es completamente opuesta, pues su consumo está generalizado para todos los demandantes (caso de los bienes públicos

puros)¹⁹ y cuya exclusión no puede aplicarse pues se trata de bienes y servicios básicos que demanda cualquier sociedad del Estado para su crecimiento y desarrollo. Es decir, los demandantes de este tipo de bienes no requieren revelar sus preferencias en cuanto a la cantidad y calidad de éstos en el mercado, soslayando también la valoración de la utilidad aportada, pues fácilmente pueden comportarse como verdaderos polizones de los bienes suministrados por el sector público, generando de esta manera el problema del free-rider en la función de asignación de recursos por parte del sector público (Rangel, 2003b, 20).

Por otra parte, también se ubican en el mercado otro tipo de bienes que si bien reúnen algunas características de los bienes públicos puros, su connotación se encuentra entre éstos y los privados, y son los denominados *bienes públicos no puros o mixtos*, caracterizados por presentar rivalidad en su consumo y disfrute, ya que en determinadas circunstancias pueden propiciarse problemas de congestión que impide su libre acceso. Un ejemplo de lo anterior es la educación, ya que el espacio en un aula de clase puede limitar el acceso a todos los alumnos que desearan acceder a ésta en determinado momento (Mochón, 1993, 242)

El hecho de que el sector privado no esté motivado a producir bienes públicos en función de la incapacidad para recuperar sus costos de producción en función del uso o disfrute de los mismos por la colectividad, y es claro que si los llegase a producir lo haría en muy poca proporción y manera ineficiente, motiva la intervención del sector del público en la provisión de los mismos en el mercado, ya que constituyen una necesidad básica desde el punto de vista social.

1.1.4.3. Externalidades

Bajo determinadas circunstancias puede darse el caso en que el accionar de una persona o una empresa afecte (positiva o negativamente) el radio de acción y comportamiento de otra persona o empresa en el mercado, generando de esta manera diversos efectos económicos que generalmente se traducen en costos o beneficios sobre un tercero, lo cual se conoce en el plano teórico como externalidades, las cuales pueden darse en el campo de la producción o el consumo.

¹⁹ Los bienes públicos puros presentan dos características básicas: el costo marginal de la provisión de una unidad adicional es nulo y su consumo es generalizado a toda la sociedad (no son excluyentes). Ejemplos: la seguridad y defensa nacional de una Nación (Stiglitz, 1998, 78).

Estos efectos pueden adoptar la forma de externalidades negativas bajo las cuales se imponen costos a un tercero por determinada acción ejecutada por un agente económico, pero también pueden manifestarse en efectos positivos o beneficios, siendo más frecuentes los primeros.

De esta manera, cuando existan en el mercado actividades que generen este tipo de situaciones, la asignación competitiva de los recursos siempre será ineficiente ya que se requiere de un agente externo (generalmente el Estado) que coordine las acciones para regular y controlar tales efectos en la sociedad.

Dado que los costos de una externalidad negativa no recaen sobre un individuo en particular, los propulsores de éstas propician su generación en exceso (por ejemplo, la contaminación ambiental a través de la emisión excesiva de monóxido de carbono por el uso vehicular), pero cuando se trata de una externalidad positiva, cuyos beneficios no alcanzan a toda la sociedad, quienes se benefician las propician demasiado poco (por ejemplo el apoyo y esfuerzos colectivos para controlar la contaminación ambiental).

En el caso de los bienes públicos, es precisamente la capacidad propia de éstos para generar efectos sobre quienes no han participado en su producción (vale decir, sus externalidades no son susceptibles de ser internalizadas), la raíz del problema del free-rider en virtud de que su consumo no admite rivalidad o exclusión entre sus demandantes, situación que es aprovechada por innumerables consumidores para disfrutar indistintamente del nivel de utilidad que estos proporcionan, lo cual motiva la intervención gubernamental para garantizar la mayor eficiencia en su provisión (Pasour, 1981, 453).

También es importante destacar en este sentido que generalmente los bienes públicos propician externalidades positivas que son aprovechadas por los free-rider, pero también pueden fomentar el surgimiento de externalidades negativas o costos externos, en cuyo caso serían los polizones sus principales propulsores en función del abuso en el uso y consumo de los mismos (Benegas, 1998, 204).

La intervención del Estado en función de contrarrestar estos efectos en el mercado se traduce en distintas regulaciones sobre aquellas actividades que propician efectos negativos sobre terceros, incluyendo el establecimiento de pesadas cargas impositivas o estableciendo sanciones (multas) a través del sistema de precios en función del daño causado. En el caso de las externalidades positivas, contrariamente sus efectos sobre la sociedad se tienden a retribuir de distintas maneras, buscando siempre la concientización de la sociedad sobre los costos o beneficios que determinada acción

individual o colectiva pueda generar sobre terceros, ya sea reduciendo o ampliando su nivel de satisfacción social.

1.1.4.4. Mercados incompletos

Un mercado completo se caracteriza porque sería capaz de suministrar todos los bienes y servicios requeridos por los consumidores aún en el caso de que el precio que éstos estuvieran dispuestos a pagar fuera inferior a su costo de producción. Sin embargo, en la práctica y bajo la filosofía competitiva, el mercado solo ofrecerá aquellos bienes cuyo precio sea exactamente igual a su costo de producción, situación que ha llevado a muchos autores a pensar que el mercado privado no funciona eficientemente cuando se trata del suministro de este tipo de bienes, dentro de los cuales el riesgo y la incertidumbre tienen un peso muy elevado en la determinación del precio y los costos de producción (Stiglitz, 1988, 80).

En este caso se está haciendo referencia al mercado de seguros y de capitales y el restringido acceso por parte de la sociedad a éstos en virtud de las múltiples y variadas situaciones de incertidumbre que se le puedan presentar a un individuo y ante las cuales quisiera estar asegurado o tener acceso a determinado préstamo bancario para cubrir sus costos en el futuro.

La situación real es que el sector privado se cuida de emitir pólizas de seguro contra eventualidades poco concretas y con costos difícil de cuantificar, así como conceder créditos sin el respaldo de una adecuada capacidad de pago que garantice la pronta recuperación del capital invertido.

Nuevamente se presenta el aspecto social y el papel del Estado, pues no todos los individuos disponen de los medios económicos para acceder a los servicios de estos mercados, entonces la sociedad demanda la intervención del sector público para aminorar esta anomalía propia del sistema de mercado.

1.1.4.5. Mercados complementarios

Un mercado complementario es aquel en el que confluyen automáticamente los oferentes y demandantes de bienes cuyo consumo es complementario (ejemplo: café y azúcar) a los fines de poder servir de manera eficiente a la sociedad. Sin embargo, existen casos más complejos en la realidad de algunos países en desarrollo donde no es

muy fácil la confluencia de ambos agentes (oferentes y demandantes) en torno a determinado producto o servicio por múltiples razones que pueden ir desde la ubicación geográfica hasta elevados costos de transacción, casos en los cuales se amerita la intervención gubernamental a objeto de coordinar, facilitar y estimular la conformación del mercado complementario en aras del beneficio colectivo.

1.1.4.6. Información imperfecta y costosa

Para que el sistema de mercado competitivo funcione eficientemente se requiere de información perfecta y accesible oportunamente a los agentes económicos al momento de realizar cualquier transacción. Concretamente en el caso de la toma de decisiones a nivel individual, se requiere información suficiente y fehaciente sobre calidad, precio y futuro de los bienes y servicios demandados.

En la práctica esta exigencia solo se verifica para casos muy sencillos de consumo y producción, en los cuales el empresario conoce con exactitud el nivel de insumos a utilizar para satisfacer los gustos y preferencias de los consumidores y éstos conocen igualmente a cabalidad el grado de satisfacción que les reporta el consumo de determinada cantidad de bienes.

Sin embargo, en la generalidad de los casos los procesos de transacción son más complejos y es el mismo mercado el que se encarga de ofrecer cierta información a un elevado costo para los agentes económicos, generando elecciones no eficientes de bienes y servicios. Amplias y variadas son las situaciones en donde se presenta esta seria deficiencia de información que conduce al establecimiento de verdaderas regulaciones por parte del Estado a objeto de aminorar los efectos negativos sobre la sociedad.

Dentro de estos casos se encuentra las distintas regulaciones sobre el precio, contenido, calidad y caducidad de los alimentos, la higiene en el trabajo, la disposición de viviendas usadas y su ubicación, la compra-venta de vehículos de segunda mano y la emisión de títulos académicos, entre otras. Esta información debe ser lo más transparente posible y su acceso debe ser gratuito a la colectividad en vista de que se trata de un bien público cuyo costo solo debe limitarse solo a su transmisión.

En determinadas circunstancias las valoraciones que sobre ciertas actividades ofrece el mercado resultan ser muy onerosas y en algunos casos abusivas al consumidor, tales como los servicios de reparación de vehículos, los intereses sobre los préstamos

bancarios y los honorarios profesionales de algunas especialidades, materias sobre las que necesariamente debe intervenir el sector público imponiendo severas regulaciones y sanciones de distinta naturaleza a efectos de aminorar estos desmanes en contra de la maximización de utilidad del consumidor.

Igualmente, en relación a la planificación de futuros actos económicos, los agentes requieren de la más amplia información que les permita afrontar de la manera más eficiente posible cualquier contingencia o eventualidad imprevista. Nuevamente, en este aspecto falla el mercado privado, pues la información que suministra en muchos casos es demasiado costosa frente a los beneficios esperados, desestimulando la concreción de cualquier transacción que implique efectos futuros (Albi et al., 2000a, 92).

1.1.4.7. Los desequilibrios macroeconómicos

Los distintos desajustes macroeconómicos que ha sufrido la economía mundial en los últimos doscientos años constituyen la prueba más efectiva esbozada por gran número de autores para argumentar que el mercado por si solo no funciona eficientemente, sino que requiere la intervención del Estado para corregir las múltiples fallas que se presentan en su funcionamiento.

En este sentido se argumenta que los elevados niveles de inflación y desempleo que azotaron la economía mundial en los años de la gran depresión, fueron la causa fundamental para incluir la intervención estatal a través de las diversas políticas keynesianas que mitigaron tales efectos. Sin embargo, en épocas más recientes nuevamente han surgido situaciones parecidas en el mundo, lo cual implica que el problema es más complejo y va más allá de la implementación de determinadas medidas de política macroeconómica, destacando en los últimos análisis realizados la calidad y cantidad de información que debe fluir en el mercado como uno de los principales factores determinantes de tales situaciones.

Indudablemente que este planteamiento no constituye una solución acabada al citado problema, representa apenas un punto de vista para su análisis, el cual sigue vigente en la actualidad analizado desde distintos puntos de vista por parte de los expertos en la materia.

1.2. Funciones del Estado

De acuerdo a los planteamientos anteriores se percibe la clara necesidad de que el sector público intervenga en la economía por razones de eficiencia y justicia social. En este sentido Musgrave y Musgrave (1992, 7-15) define las funciones básicas que debe desempeñar el Estado a través de la política presupuestaria para el logro de los mencionados objetivos. Éstas quedan expresadas en: la estabilización, la distribución y la asignación de recursos.

1.2.1. La función de estabilización

Esta función se refiere al uso de la política presupuestaria para mantener un elevado nivel de empleo y un nivel estable de precios que propicie una adecuada tasa de crecimiento económico, con efectos positivos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

Se parte de la idea que el mercado no es capaz de lograr por si mismo y de manera automática la estabilidad de precios y el nivel de empleo, que garanticen una senda de crecimiento sostenido, dado que estas variables son determinadas por la acción de efectos de naturaleza fiscal, monetaria y de expectativas racionales sobre eventos futuros a nivel nacional o internacional.

Es por ello que el papel principal del Estado en este sentido es lograr la estabilidad económica a través de la coordinación adecuada de la política fiscal y monetaria, como instrumentos básicos de ajuste de la demanda agregada ante determinadas situaciones de desequilibrio que pudieran enfrentarse a nivel nacional o internacional.

1.2.2. La función de distribución

Está orientada al ajuste que debe darse en la distribución de la renta y la riqueza a los fines de garantizar el principio de equidad y justicia que toda sociedad demanda como precepto fundamental del crecimiento y desarrollo económico.

La función distributiva, al igual que la función de asignación impone severas exigencias al Estado en virtud de que se enfrenta al clásico problema económico de propiciar el uso eficiente de los recursos en función de una determinada distribución de

la renta y un esquema de preferencias de consumo conocido. Tal planteamiento hace que la función distributiva sea la más compleja y exigente de las tres, pues debe combinar criterios sociales subjetivos para tratar de equilibrar la clásica disyuntiva entre los principios de equidad y eficiencia distributiva.

De acuerdo a los autores comentados, en ausencia de medidas de ajuste redistributivo la distribución de renta y riqueza depende de la disposición de factores de producción (incluyendo la capacidad individual para generar ingresos) y de la propiedad de riqueza heredada por parte de los agentes económicos. Este nivel de renta se expresa en la valoración de precios que haga el mercado de la retribución a los mismos expresada a través de su productividad marginal.

Sin embargo, esta forma de distribuir la renta entre consumidores y productores no necesariamente refleja lo que la sociedad considera justo y equitativo en un proceso distributivo, ya que implícitamente la distribución competitiva del mercado impone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital, lo que ha motivado el surgimiento de diversas controversias teóricas al respecto, las cuales progresivamente se han orientado por la necesidad de incluir algún ajuste por parte del sector público que garantice un nivel mínimo de renta en el límite inferior de la escala de renta en la sociedad, lo cual necesariamente implica cierto sacrificio del grado de eficiencia asignativa de recursos que deben considerarse al momento de formular este tipo de políticas.

El meollo de esta cuestión radica en que en el análisis económico se ha seguido implementando de manera ortodoxa la filosofía de la Economía del Bienestar sustentada en el famoso criterio de optimalidad de Pareto²⁰ que supuestamente es garante de una asignación eficiente de bienes o servicios a través del mecanismo de mercado competitivo, soslayando principios de justicia y equidad distributiva que demanda la sociedad en virtud de los elevados niveles de pobreza y desigualdad social que prevalecen en el mundo, los cuales son completamente ignorados por el análisis netamente matemático y teórico del problema distributivo.

Es por ello que el problema distributivo envuelve factores subjetivos en el campo social, pues si ya resulta difícil determinar lo que es justo y equitativo para determinado individuo, mucho más lo será determinar el grado de justicia y equidad que demanda la sociedad en determinado momento. La solución de este difícil

²⁰ En apartados siguientes se ahondará sobre este planteamiento de manera más detallada.

planteamiento ha conllevado el surgimiento de distintas posiciones teóricas al respecto, las cuales van desde la defensa de los intereses de los individuos a disfrutar del rendimiento (o productividad) de sus propias capacidades personales, pasando por planteamientos que sugieren que la distribución debería propiciar el máximo grado de felicidad o la satisfacción plena y total de los requerimientos sociales, hasta la de considerar que la distribución debiera incluir unos principios básicos de equidad que en situaciones extremas pudieran conducir a la igualdad distributiva.

El orientarse por uno u otro criterio resulta un tanto difícil al momento de diseñar e implementar una política distributiva, lo cual plantea que se trata de un problema político más que económico en el cual debe privar un interés particular ya sea en el aspecto de la equidad o de la eficiencia que se pretende lograr, pues al parecer ambos principios son excluyentes, ya que una mayor equidad implica necesariamente un mayor costo de eficiencia distributiva de recursos, y viceversa.

Sin embargo, pese a la diversidad de criterios y opiniones al respecto la tendencia generalizada que han seguido la mayoría de países ha sido hacia el fortalecimiento del nivel inferior de renta como medida fundamental para combatir el nivel de pobreza en el mundo, lo cual indudablemente incide en la configuración de la estructura impositiva a aplicar y en determinado sacrificio del nivel de eficiencia distributiva.

De esta manera los instrumentos básicos a través de los cuales se lleva a cabo la política distributiva son los tributos y las transferencias, los cuales se combinan de distintas maneras en aras de lograr la mayor eficiencia y equidad en la sociedad, ya que lo que se realiza es una redistribución de renta de los niveles más altos hacia los más bajos. Dentro de las múltiples combinaciones que pueden adoptar estos instrumentos fiscales se encuentran las siguientes: impuestos progresivos a las rentas más altas con subvenciones a las más bajas, impuestos progresivos para financiar servicios públicos que beneficien a las clases sociales de más bajos ingresos (por ejemplo: viviendas de interés social), así como combinaciones de impuestos sobre el consumo de bienes demandados por los consumidores de elevadas rentas, con una serie de subvenciones en el precio de otros productos ampliamente demandados por los consumidores de bajos niveles de ingreso, entre otras.

Es importante destacar en este sentido que la implementación de cualquiera de estas alternativas debe cuidar ampliamente las excesivas cargas impositivas y cualquier interferencia entre consumidores y productores que generen ineficiencia en el proceso

redistributivo. El impuesto sobre la renta y su redistribución a través de transferencias constituye el mecanismo más utilizado en la práctica, ya que genera las menores distorsiones al respecto.

En resumen, dado que el proceso redistributivo de renta inevitablemente implica un serio conflicto entre los principios de eficiencia y equidad dado que ambos son excluyentes, cualquier diseño de política en este sentido debe buscar la manera de redistribuir recursos con el menor costo posible de eficiencia, buscando siempre una fórmula de equilibrio entre ambos enfoques.

1.2.3. La función de asignación

A través de esta función, el Estado se propone la provisión de bienes sociales (bienes públicos), los cuales en función de sus características propias no admiten una provisión eficiente por el sistema de mercado, por lo cual debe ser el sector público el ente que se encargue de su provisión o suministro a la sociedad.

La razón básica de la ineficiencia del mercado para suministrar este tipo de bienes a la sociedad radica en una serie de fallos o debilidades que surgen de su propia naturaleza y características.

A diferencia de los bienes privados, la característica fundamental que identifica a los bienes sociales viene expresada porque su consumo es generalizado para todos los consumidores de una determinada circunscripción geográfica (limitación espacial de sus beneficios) y cuyo costo de provisión recae sobre la totalidad de consumidores que puedan tener acceso al mismo, es decir, a diferencia de los bienes privados, se trata de bienes no rivales (o no excluyentes) en su consumo.

El problema fundamental que se presenta para su provisión (si fuera el caso) por parte del sector privado es que sus costos de producción no pueden cargarse de manera concreta sobre determinado consumidor o grupo de consumidores, pues éstos, en virtud de que pueden disponer libremente de este tipo de bienes, no se ven obligados a reflejar sus preferencias de manera directa sobre éstos, lo cual impone serias limitaciones al sector privado para producir determinados bienes que no le garanticen la certeza de que pueda recuperar sus costos de producción, he allí la razón por la cual si su suministro llegase a ser privado se haría en poca cantidad y de manera muy ineficiente, ya que implicaría un costo para el empresario y un beneficio para el consumidor.

Dentro de este conjunto de bienes se ubican: la defensa y seguridad de una Nación, el alumbrado público, autopistas y carreteras y diversas obras de ornato y distracción pública de las ciudades, entre otros.

El mecanismo de mercado funciona muy bien en el suministro de los bienes privados, ya que su mecanismo se sustenta en una especie de subasta en donde los consumidores operan a través de una especie de puja por los bienes que expresan sus preferencias y las empresas actúan orientadas por la demanda de los consumidores. En este caso se trata de bienes excluyentes en el consumo, es decir para acceder a ellos hay que pagar su precio que expresa su costo de producción.

De esta manera, el principio de exclusión es garantía de eficiencia en la provisión de bienes privados, el cual no aplica en el caso de los bienes sociales, ya que no son excluyentes en su consumo, es decir, el costo marginal de incluir un consumidor adicional en su consumo es nulo, cuestión que no es admisible en el caso de la producción privada, ya que la vinculación entre productor y consumidor se rompería completamente, lo cual determinaría la inexistencia de mercado en el caso de los bienes sociales, por lo tanto, es el sector público el ente más idóneo en el suministro de este tipo de bienes a la sociedad.

1.2.3.1. El proceso de provisión de los bienes sociales

El sector público se enfrenta con el serio dilema de decidir la clase, calidad y cantidad de bienes sociales debe proveer en determinado momento, ya que desconoce completamente las preferencias del consumidor y éste manifiesta un rechazo voluntario a pagar por los beneficios percibidos, lo cual podría resolverse mediante la estipulación de un pago obligatorio por tales beneficios, pero nuevamente se presenta el dilema de cómo cuantificar el grado de satisfacción que percibe ese individuo del consumo de tales bienes y la manera de valorarlos.

Por otra parte, dado que su consumo es libre (no admiten exclusión) posiblemente no tenga ningún interés en revelar con precisión esa valoración, por lo cual no serviría de nada tratar de implementar algún tributo en función de una variable tan subjetiva como es el nivel de utilidad del consumidor, estimulando de esta manera que el consumidor prefiera comportarse como un free-rider o polizón (consumidor parásito) de los bienes sociales.

Sin embargo, el Estado necesita buscar algún mecanismo alternativo que le permita estimar de alguna manera la oferta de bienes públicos y el nivel de gasto que debe asignarle a los mismos en su política presupuestaria, para lo cual recurre al sistema político de la votación por mayoría para aproximarse lo mejor posible al sistema de preferencias de los consumidores.

De esta manera, la decisión a través del voto de los consumidores se transforma en un sustituto de la revelación de preferencias de éstos en el mercado privado, permitiendo de esta manera estimar la oferta de bienes sociales cuyos costos de provisión son cargados a estos mismos consumidores a través del sistema fiscal.

Sin embargo, el sistema de votación no es un sustituto perfecto del mecanismo de revelación de las preferencias del consumidor, ya que en algunos casos sus resultados no complacen totalmente los gustos y preferencias de algunos electores que a lo mejor votaron en contra (dado que generalmente son por mayoría simple), lo cual introduce un sesgo de ineficiencia asignativa. No obstante, dado que es el único mecanismo del cual se dispone para acercarse a las preferencias de cada individuo, cada vez se busca la manera de hacer el proceso de votación lo más transparente y eficiente posible.

En función de que el consumo de los bienes sociales tiene una limitación espacial, hace que los servicios de defensa nacional sean disfrutados por todos los habitantes de un país, mientras los beneficios del alumbrado de una avenida o una calle específica sean aprovechados solo por los residentes de la región o localidad en la cual se encuentre ubicado el bien o servicio público correspondiente.

Esta característica impone una amplia relación con el federalismo fiscal, ya que su provisión involucra distintos niveles de gobierno enmarcados bajo un sistema centralizado o descentralizado de organización institucional del poder. En este sentido es lógico suponer que los bienes sociales de carácter nacional sean suministrados por el nivel central de gobierno, en tanto que aquellos de carácter regional o local deben ser suministrados por los niveles subnacionales de gobierno.

1.2.3.2. La redistribución de la renta y el tratamiento de los bienes preferentes

Existen dos situaciones en las cuales se hace necesaria la intervención gubernamental aún bajo el supuesto de que el mercado competitivo sea eficiente. Estas situaciones quedan expresadas en primer lugar a través de la redistribución de la renta, ya que el criterio de optimalidad de Pareto nada dice sobre la distribución de la renta en

la sociedad. Bajo una asignación óptima paretiana pueden darse situaciones en las cuales la distribución de la renta sea muy desigual, asignando muchos recursos hacia determinados sectores y muy pocos hacia otros, lo cual indudablemente conduce a iniquidades sociales que debe corregir el Estado.

En este sentido entran en juego los criterios de eficiencia y equidad, los cuales son muy subjetivos en el ámbito de la distribución y en función de las realidades que deben enfrentarse. En algunas oportunidades el Estado debe dar mayor peso a los criterios de equidad en función de las desigualdades sociales que prevalezcan en cada realidad, en tanto que en otros debe orientarse más hacia los criterios de eficiencia. Sigue siendo esta situación un problema político muy importante que amerita un profundo diagnóstico de los problemas sociales y carencias materiales que enfrenta cada sociedad al momento de definir el criterio a seguir.

En segundo lugar, en cuanto a la asignación de los bienes preferentes en el mercado, el Estado se enfrenta a severas críticas sociales y políticas al tratar de desempeñar un papel paternalista en el estímulo al consumo de los mismos o a una posición más liberal.

Bajo este enfoque surgen los llamados bienes preferentes identificados como aquellos que el Estado considera que deben ser consumidos por el individuo en función de su propio beneficio y que éste a pesar de disponer de la suficiente información, no tiene la capacidad de formarse un criterio sobre la necesidad de los mismos para el bien social. Dentro de éstos se encuentra el nivel mínimo de educación básica obligatoria, el rechazo al consumo de tabaco, drogas, alcohol y las vacunas para prevenir determinadas enfermedades, entre otros. La filosofía del Estado en este sentido ha sido la de imponer regulaciones de carácter obligatorio hacia el consumidor a efectos de evitar males mayores a la sociedad, lo cual ha sido duramente criticado por diversos autores ya que se estaría violando la soberanía del consumidor en sus decisiones de consumo.

Pese a las fuertes críticas afrontadas, el Estado ha seguido manteniendo una postura paternalista en este sentido con resultados verdaderamente importantes en muchos países, sobretudo en los esfuerzos por erradicar el problema de la drogadicción a nivel mundial.

1.3. La disyuntiva entre eficiencia y equidad

La antigua discrepancia entre la visión del libre mercado y la intervención gubernamental tiende a encontrarse en torno a los principios de eficiencia y equidad que deben guiar la asignación de recursos en la economía, lo cual se ha convertido en un complejo problema que aún continúa sin una solución definitiva en virtud de que al parecer ambos principios son excluyentes y se carece de los mecanismos adecuados para cuantificar la equidad o justicia social en una asignación determinada de recursos.

El análisis de esta problemática cae en el campo de la política normativa que aborda la Economía del Bienestar a partir de los estudios desarrollados por diversos economistas y matemáticos en las primeras décadas del siglo XX.

Si bien el primer criterio de optimalidad de Pareto sugiere que se consigue una asignación óptima de recursos, cuando no exista otra asignación alternativa que mejore a un(unos) individuo(s) sin desmejorar a otro(s), nada se afirma sobre la manera como se halla realizado la distribución inicial de renta que origina tal cambio óptimo.

Entonces el problema de la equidad en la asignación óptima, pues ésta puede lograrse con una desigual e injusta distribución de renta entre distintas clases sociales. Sin embargo, el segundo criterio de optimalidad de Pareto plantea que tal situación de inequidad, si se llegase a producir, pudiera solventarse mediante una reasignación de los recursos inicialmente asignados y dejar operar al sistema de mercado para conseguir el nivel óptimo, todo ello en ausencia de los diversos fallos de mercado que ya fueron analizadas.

Este planteamiento engloba una realidad un tanto compleja que ha apuntalado la necesidad de que sea el Estado a través de distintos mecanismos redistributivos quien intente aproximar la economía a un punto sobre la curva de utilidad social. Dentro de los distintos instrumentos a disposición del sector público para afrontar esta exigencia social, se ubica la tributación a través de distintas modalidades ocupando el mayor espacio en los análisis teóricos, en virtud de la imposibilidad hasta ahora manifiesta del análisis utilitarista y ralsiano sobre el logro de la eficiencia y la equidad distributiva de manera simultánea.

Los aportes fundamentales en el campo teórico se orientan básicamente a la construcción y explicación de la función de bienestar social y la curva de indiferencia social, en un intento por tratar de agregar el nivel individual de utilidad o bienestar y generar conclusiones sobre el comportamiento global de toda la sociedad. En el

desarrollo teórico de estos planteamientos destacan los trabajos de Pigou, Samuelson, Bergson, Hicks y Arrow, entre otros.

El utilitarismo desarrollado en el siglo XIX por Jeremy Bentham realiza sus análisis bajo la premisa de la eficiencia en la generación de bienestar, en tanto que el enfoque ralwasiano le da más importancia a la equidad y la mejora del nivel social de las clases de menores ingresos a expensas de pérdidas de eficiencia.

A lo largo de todo el análisis matemático de estos dos enfoques se observa que privan distintos criterios subjetivos de cómo mejorar el nivel de utilidad social, yendo desde aumentar la productividad empresarial y con ello el nivel de actividad económica (PIB) y contar con mayores recursos a distribuir sin desmejorar a ningún individuo, hasta posiciones más radicales que sugieren aumentar el nivel actividad económica pese a los elevados costos que ello pudiese implicar para determinadas clases sociales.

En resumen, no existe un criterio único, además del empeño por construir medidas lo más certeras posibles de los niveles de bienestar social a efectos de realizar comparaciones y determinar una situación intermedia que se aproxime a una asignación óptima.

Todo ello hace que estos modelos matemáticos no constituyan bases científicas sólidas sobre las cuales pueda el Estado tomar decisiones adecuadas, ubicándose solo como herramientas teóricas que en determinado momento pudieran orientar el sentido de una determinada política pública, pues las decisiones generalmente se concretan en el campo político, en las cuales la subjetividad juega un papel decisivo entre los niveles de eficiencia a sacrificar por un mayor grado de equidad, o el sacrificio de equidad que debe afrontarse para generar una mayor eficiencia distributiva de recursos.

Son estas las situaciones que se le presentan al planificador de políticas públicas y a las cuales la teoría económica sólo aporta enfoques parciales aún en construcción (Stiglitz, 1988, 98-125 y Albi et al., 2000a, 94-109).

Sin embargo, bajo esta disyuntiva algunos autores sugieren que es importante que la dicotomía entre eficiencia y equidad sea desligada del aspecto político, ya que la eficiencia constituye un aspecto más bien técnico en el análisis, en tanto que la equidad necesariamente conlleva implícitos múltiples juicios de valor que debe ser sopesados por quien pretende poner en marcha cualquier política pública, lo cual implica un proceso de arbitraje entre impuestos y transferencias a objeto de lograr el nivel adecuado de equidad o de eficiencia, según sea el caso.

Es precisamente la búsqueda simultánea de la eficiencia y la equidad el factor que introduce la mayor complejidad de los distintos sistemas tributarios, por lo cual en aras de la sencillez y la eficiencia operativa, ambos enfoques deben manejarse por separado (Sánchez y Gómez, 1999, 12).

1.3.1. El enfoque de la elección social

En aras de la imposibilidad teórica de garantizar simultáneamente cierto nivel de eficiencia y equidad en la asignación de recursos por parte del sector público, la tendencia generalizada en la práctica se ha orientado hacia el uso del sistema de votación por mayoría (simple o calificada) como el mecanismo más idóneo para aproximarse a una asignación eficiente, englobando esta nueva filosofía una interesante interrelación entre la ciencia política y la economía.

La esencia fundamental de esta teoría radica en buscar la manera de agrupar las preferencias individuales sobre determinado bien o servicio, generando una estructura teórica más amplia que representa la función de elección social, la cual evaluada desde distintos criterios y alternativas podría llegar a expresar la función de bienestar social de un determinado colectivo, aproximándose a una asignación eficiente en el sentido de Pareto de los recursos públicos en la sociedad, lo cual en sus inicios representó el enfoque de la elección social.

El principal teórico que abordó esta temática fue Arrow (1951) citado por Buchanan (2005, 205), a través de su insigne obra *Elección social y valores individuales*, en la cual argumenta que a través de la agregación de preferencias individuales se puede construir una función de elección social, que en la práctica se le ha llamado regla de la mayoría, a partir de ciertas restricciones lógico-matemáticas que eviten a toda costa que los gustos y preferencias de los individuos sean tergiversados o manipulados por las instituciones públicas e institucionales.

Las propiedades básicas que debería adoptar el mecanismo político de agregación de preferencias (regla de elección sensata) son los siguientes:

a. Dominio no restringido, implicando con ello que la regla de elección debe abarcar cualquier tipo de preferencias del individuo de la más diversa índole y naturaleza.

b. Pareto optimalidad débil, expresando que si un individuo prefiere o es indiferente frente dos o más alternativas, la regla de elección necesariamente debe expresar esta situación de manera precisa.

c. Ausencia de dictadores, es decir, que ningún individuo puede imponer sus preferencias por encima de las de otro u otros electores.

d. Racionalidad, es decir que la regla de elección seleccionada debe ser transitiva (principio de la racionalidad del consumidor).

e. Independencia de las alternativas irrelevantes, indicativo de que la elección entre dos o más alternativas debe estar circunscrita únicamente a las preferencias del individuo sobre éstas y no bajo la influencia de otras alternativas no consideradas en el proceso.

Como puede observarse, este conjunto de condicionantes lógico-matemáticos constituyen en esencia requerimientos muy exigentes en el proceso de diseño, definición y aplicación de una adecuada regla de elección social que es elaborada por la estructura político-partidista de cualquier nación a través de un proceso eleccionario en un sistema democrático.

Comenta el citado autor que fue el propio Arrow quien vaticinó que ningún sistema de elección por mayoría podría cumplir a cabalidad los cinco condicionantes expresados, por lo que en la práctica lo normal es que se relajen dos o tres restricciones para poder llevar a cabo el proceso de votación. No obstante, tal situación incluiría sesgos de ineficiencia en los resultados esperados y conduciría a su famoso *Teorema sobre la Imposibilidad* de ordenar las preferencias a través de una función social de elección, ya que ésta sería inestable en el tiempo.

Esta inestabilidad dependería de las distintas circunstancias, criterios y condiciones que determinen su construcción en el campo político-institucional, lo cual condujo al planteamiento de las mayorías cíclicas que siempre imponen sus criterios sobre las minorías, opacando sus preferencias y propiciando la presencia de dictadores en el proceso de elaboración del mecanismo de ordenación de preferencias.

Posteriormente Arrow y Black demostraron que el sistema de votación por mayoría de las mejores democracias del mundo no funciona eficientemente, ya que la ordenación de preferencias en secuencias comparativas conducen a continuos ciclos sin un equilibrio preciso en el tiempo, lo cual indudablemente implica que el mecanismo de ordenación utilizado cuando una alternativa se somete a elección (votación) no es el

más adecuado, puesto que nunca se llega a determinar de manera precisa los gustos y preferencias de un individuo sobre determinada situación (Álvarez, 2001, 30).

Como se sabe, en la práctica además de relajar los requerimientos establecidos por Arrow el proceso de votación sobre determinado nivel de gasto público, se lleva a cabo mediante un proceso de elección indirecta, es decir bajo el marco de una democracia representativa y no mediante el sistema de democracia directa que sería lo más adecuado. En el campo de la política pública generalmente las decisiones sobre los aspectos presupuestarios de la nación son tomados por los representantes legales (diputados y senadores) electos por los ciudadanos en el proceso de elección por mayoría.

Es este aspecto político-institucional y el mecanismo que se sigue para tomar decisiones sobre la asignación de recursos públicos, la crítica fundamental a este enfoque filosófico de asignación con eficiencia. Es muy natural pensar que en medio de la diatriba política que implica el tomar determinada decisión en un cuerpo legislativo, en el cual privan intereses políticos y personales que deben ser tenidos en cuenta para lograr una mayoría determinante que permita la aprobación definitiva de determinada propuesta, resulte muy difícil tener en cuenta criterios de eficiencia asignativa que verdaderamente respondan a las preferencias y gustos de los individuos en la sociedad.

Lo más común es que los políticos se comporten como maximizadores de sus propios intereses burocráticos y se alejen cada vez más de los verdaderos intereses (preferencias) de los votantes que los eligieron y los colocaron en los cargos públicos desde donde toman decisiones en el campo social.

Por otra parte, desde el punto de vista lógico-matemático resulta muy difícil el poder agregar las preferencias individuales, las cuales poseen múltiples y muy variados enfoques personales sobre determinada alternativa, ya que cada individuo se orientará según sus gustos e intereses particulares, conformando una realidad eminentemente cualitativa imposible de integrar armónicamente en una función de elección social.

Igualmente, resulta aún más exigente pensar que se podría definir una función de bienestar social a partir de la ordenación de preferencias del consumidor, lo cual pudiera determinar niveles de bienestar social inciertos y contradictorios, puesto que la construcción teórica del mecanismo para propiciar bienestar social es de carácter netamente político y por ende, manipulable en función de sus propios intereses (Molinet, 2008, 61-69).

Incluso, tal planteamiento fue prontamente avizorado por el propio autor de la teoría al plantear que en ausencia de los principios básicos de análisis podría llegarse a la paradoja de que la racionalidad del individuo pudiera conducir a una elección irracional, lo cual obligaría a pensar en otras alternativas para agregar las preferencias individuales que garanticen una conducta racional por parte de la comunidad.

En resumen, la falta de libertad y la presencia de coacción en el proceso de revelación y agregación de preferencias ha conducido a que esta teoría concluya en que es imposible construir una función de bienestar a partir de la agregación de preferencias, demostrando con ello la dificultad que implica el que los seres humanos se pongan de acuerdo en torno a determinado evento social (Taylor, 1982, 247).

1.3.2. El enfoque de la elección pública (Public Choice)

Este enfoque liderizado por James M. Buchanan, toma las ideas principales y las principales conclusiones obtenidas del enfoque de la Elección Pública de Arrow, bajo la idea de que es perfectamente factible aplicar y extender los principios microeconómicos del análisis de las preferencias individuales y la selección de alternativas por parte del consumidor en el mercado privado hacia el mercado político, lo cual le valió el premio Nobel de Economía en 1986.

El enfoque de la Elección Pública busca ligar la economía y la política mediante el aparato del Estado, entendiéndolo como la suma de voluntades individuales, a objeto de determinar de esta manera las distintas opciones de elección que sigue el Estado en la asignación del gasto de manera eficiente. Para su análisis esta nueva filosofía se bifurcó en dos ramas concretas: la Elección Pública Positiva, que comprende las decisiones colectivas de los agentes públicos y, la Economía Política Constitucional, que busca desarrollar un marco institucional que ayude a limitar el poder político frente a los intereses de la sociedad civil.

Esta teoría es metodológicamente individualista, basando su análisis en la premisa del *homo economicus*, aceptando la idea de que todas las teorías de las ciencias sociales pueden reducirse a las teorías del comportamiento humano a nivel individual, endogneizando todos aquellos fenómenos sociales y colectivos, tales como la política y los marcos institucionales, en el comportamiento individual (Corona, 1991, 88 y Rutherford, 1994, 27).

Bajo esta filosofía individualista se parte del supuesto de que el interés fundamental de los políticos y burócratas es maximizar el presupuesto público y de esta forma lograr sus propios beneficios, estimulando simultáneamente la consecución de un mayor bienestar social. Igualmente se involucra esta teoría en el estudio de las elecciones que se dan fuera del mercado, es decir aquellas relacionadas con el proceso social que envuelve a los individuos independientemente de su voluntad en la toma de decisiones de manera colectiva en el campo público.

De esta manera, su campo de estudio se orienta al análisis de los fallos (fracasos) del gobierno como una respuesta a los planteamientos teóricos que abogan porque el gobierno debe intervenir en el mercado a fin de corregir los fallos de éste, postulando que es el gobierno y no el mercado es el ente a limitar en aras del bienestar social.

A mediados del siglo XX Buchanan examina detalladamente los planteamientos de Arrow y Black sobre la imposibilidad de la ordenación de las preferencias individuales a través de un proceso de elección por mayoría (modelo del votante mediano) y en base a los aportes de Bowen analizó la racionalidad colectiva, concluyendo que efectivamente ésta era inexistente en un proceso de votación colectiva, pues los intereses de la mayoría siempre eliminarán de la escena electiva los de la minoría, lo cual ya había sido corroborado por Black y Arrow en los años cincuenta.

A partir de esta idea aborda el planteamiento del economista sueco Knut Wicksell cuyo trabajo data de 1896 en el cual destaca la injusticia y la ineficiencia en la toma de decisiones en las asambleas parlamentarias, con lo cual Buchanan se aproximaría al estudio de la Economía Constitucional, bajo la premisa de que por naturaleza la regla de la mayoría probablemente impondría costos o perjuicios a grandes conglomerados de contribuyentes o beneficiarios de determinada política pública en aras de favorecer a otros más cercanos al entorno político e ideológico de los principales legisladores propulsores de la misma.

En función de ello surgió el planteamiento de que las reglas de votación deberían modificarse para garantizar un amplio criterio de unanimidad, sobretodo para efectos comparativos entre distintas alternativas, incluyendo la concepción de que la votación no debería ser simple sino cualificada, implicando con ello que la aprobación de cualquier propuesta debía requerir como mínimo el aval de las $\frac{3}{4}$ partes del total de votantes.

A partir de esta premisa, Buchanan se enfocó en el estudio de la endogeneidad de las alternativas en un proceso de votación por mayoría, las cuales habían sido supuestas como exógenas por Arrow y Black cuyos efectos generaban según ellos los permanentes ciclos de la mayoría sobre la opinión de las minorías.

Producto de estos análisis el comentado autor llega a sugerir la conveniencia de que existan dos niveles institucionales en la toma de decisiones colectivas: la política ordinaria y la política constitucional, correspondiendo la primera a las decisiones por mayoría en las asambleas de legisladores, y la segunda al conjunto de normativas jurídicas que deben regir el funcionamiento justo y eficiente de la política ordinaria.

De esta manera se introducía un nuevo cuerpo teórico en el campo de análisis de la política, orientado fundamentalmente a buscar el mayor consenso (o unanimidad) en la toma de decisiones públicas por parte del Estado a nivel constitucional.

A través de esta formalización del marco constitucional en la toma de decisiones públicas surgieron numerosos aportes teóricos sobre diversos aspectos del tema en estudio, tales como parlamentos unicamerales versus parlamentos bicamerales, reestructuración de las comisiones parlamentarias, sistemas proporcionales versus sistemas de mayoría relativa, democracia directa y tamaño de los parlamentos, además de la estructura institucional del federalismo, entre otros, destacándose los aportes de importantes autores como: Tullok, Buchanan, Romer y Rusetthal, Olson y Coleman, entre otros muchos.

Uno de los aspectos más criticados por Buchanan a mediados del siglo XX en el campo institucional era la política de rentas definidas por cualquier Estado bajo un sistema democrático, el cual era visto como un mecanismo de traspaso de ingresos de unos sectores hacia otros en función de intereses políticos de los burócratas decisores, perjudicando amplios sectores sociales por la ineficiencia de sus decisiones, lo cual constituyó una significativa motivación para exigir la necesaria intervención estatal a través de diversos mecanismos constitucionales que garanticen el control de tales inequidades sociales en la asignación del gasto público.

Progresivamente este planteamiento fue cambiando la visión natural de los economistas de realizar análisis de elección sin ningún tipo de restricción institucional, tomando cuerpo en el campo de las decisiones colectivas bajo el precepto de que las personas requieren de cierto nivel de respeto y protección por parte de los agentes que lideran los distintos grupos políticos, y concretamente de los burócratas que ejecutan las decisiones colectivas, ya que sus intereses y preferencias individuales fácilmente

pueden desvirtuar completamente los de la sociedad sacrificando ampliamente su nivel de utilidad, fortaleciendo ampliamente los planteamientos del nuevo enfoque constitucional en las decisiones públicas de Buchanan.

Por otra parte, la teoría de la elección pública ha recibido innumerables críticas desde su nacimiento, fundamentalmente de parte de los principales teóricos de la Economía del Bienestar de donde toma sus elementos básicos al tratar de llevar el análisis propio del mercado al campo de la política, un complejo estadio en el que pesan grandemente los intereses personales frente a los intereses colectivos.

Dentro de estas críticas destacan el hecho de considerar que la elección pública siempre estará sesgada ideológicamente, en virtud de que el comportamiento de los políticos y burócratas maximizadores de la utilidad social es muy distinta a la actitud adoptada por un consumidor cualquiera en el mercado.

Igualmente, y en concordancia con el planteamiento anterior se afirma que la elección pública es expresión de inmoralidad, ya que de acuerdo al enfoque de la Economía del Bienestar, al transferir del campo económico al campo político dos aspectos neurálgicos del análisis de la elección del consumidor (individualismo metodológico y elección racional), ambos elementos resultan completamente vacíos de contenido, pues se excluyen elementos fundamentales del análisis económico tales como la especificación y características propias de las funciones de utilidad de los individuos que pretenden comportarse racionalmente como maximizadores de utilidad en el campo político. Además, las personas se comportan de manera totalmente distinta cuando están eligiendo para si mismas, que cuando están eligiendo en nombre de otras personas, como sucede en el campo político.

En resumen, la teoría de la Elección Pública se convirtió en una crítica a los fallos del Estado al tratar de resolver los fallos del mercado, constituyéndose en un cuerpo teórico importante que cambió la visión netamente teórica de los principales autores de mediados del siglo XX, quienes argumentaban que los fallos del mercado serían solventados de manera perfecta por el Estado, sin considerar el conjunto de variables políticas que orientan su accionar en el campo social.

Fue precisamente esta reducida visión de la realidad la causa fundamental que explica el rotundo fracaso de los científicos sociales de la Economía del Bienestar al tratar de explicar la toma de decisiones en el sector colectivo, máxime cuando históricamente se ha observado un largo camino de experiencias poco afortunadas en cuanto al logro de las reivindicaciones sociales prometidas, lo cual deja mucho que

deseo del enfoque de la Economía del Bienestar y la conformación del problema del leviatán a través de gigantescos y poderosos Estados que pretendían solventar las inequidades del mercado, pero en la práctica se verifica una realidad completamente opuesta .

Esta visión poco alentadora de la solución de los grandes males sociales, hace pensar ahora a millones de personas que la acción del Estado empeora las cosas, en vez de mejorarlas, volviendo la mirada hacia el mercado como sistema distributivo de recursos (Buchanan, 2005, 204-219).

En resumen, la amplia y transparente visión sobre el funcionamiento del sistema político bajo los principios que orientan el mercado introducida por el enfoque de la Elección Pública, en la cual se sigue una metodología individualista más amplia y menos exigente que el tradicional enfoque neoclásico (donde el excesivo individualismo está estrictamente vinculado a restricciones de tipo natural, tecnológico o presupuestario), incluyendo importantes variables en el campo institucional (reglas, normas y procedimientos) que forman parte del ámbito electivo de cualquier individuo en la sociedad, ha ampliado el tipo de variables explicativas del fenómeno electivo del individuo.

Es esta reorientación en el proceso de análisis del comportamiento individual en el campo político el aporte fundamental de Buchanan a través de su teoría sobre la Elección Pública, con el ánimo de valorar la política moderna en el mundo, pero sin dejar de impregnar un sentimiento de desencanto en sus seguidores (Toboso, 1996, 23 y Cacciari, 1984, 165).

1.4. El federalismo fiscal

Bajo el enfoque institucional y político planteado por Buchanan en la Teoría de la Elección Pública por parte del consumidor, fácilmente puede ahora incluirse la *Teoría del Federalismo Fiscal* como un sistema político que procura garantizar el mayor nivel de eficiencia y equidad en la distribución y asignación de los recursos públicos por niveles de gobierno.

Como se anotó en el capítulo anterior, el sistema federal constituye una estructura de gobierno ampliamente conocida en el mundo y ha sido adoptada por numerosos países tanto desarrollados como en desarrollo, buscando siempre una distribución más justa y equitativa del poder entre niveles de gobierno.

La esencia fundamental de este enfoque de gobierno consiste en que la asignación de competencias y atribuciones entre el poder federal y los distintos niveles de gobierno subnacionales se realice considerando la autonomía e independencia política, pero siempre en coordinación funcional y operativa a objeto de viabilizar lo más eficientemente posible las políticas públicas que orientan el crecimiento y desarrollo de cualquier nación.

Bajo este enfoque de carácter político se enmarca la visión económica del federalismo bajo la denominación de *federalismo fiscal*, doctrina propia del campo de las finanzas públicas que se encarga del estudio y análisis de las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y nivel de deuda) que se establecen entre distintos niveles de gobierno.

En virtud de la naturaleza de este enfoque teórico, sus principios fundamentales pueden ser fácilmente aplicados a otras formas de gobierno no necesariamente federales, pues para ello solo se requiere la existencia de distintos niveles de decisión (centralizados y descentralizados) en el sector público, de allí que se destaque frecuentemente en la literatura especializada que la descentralización no es sinónimo de federalismo, ya que forma parte de su misma esencia, al igual que el centralismo como forma de gobierno.

La importancia del federalismo fiscal en su estructura teórica es fruto de la evolución histórica del Estado en las economías occidentales. Sin embargo, la creciente participación del sector público en el campo económico en las décadas 50 y 60 ha venido descendiendo paulatinamente en los últimos años producto de distintos factores políticos, económicos y sociales que expresan las numerosas ineficiencias generadas de la amplia intervención estatal en la economía de los principales países del mundo, dando paso a una nueva visión política en la cual el poder de decisión se ha trasladado en buena parte hacia los niveles subnacionales de gobierno.

Producto de esta realidad se ha venido gestando una tendencia hacia la disminución del tamaño del Estado en aras de una mayor eficiencia en la producción, distribución y asignación de la renta nacional, evidenciándose en la realidad importantes virajes en la política pública de los principales países de la OECD, orientadas a reducir o evitar incrementos adicionales en las funciones del sector público y a propiciar un mayor fortalecimiento del nivel de gasto público ejecutado por los gobiernos subnacionales.

Este proceso ha sido financiado en sus inicios básicamente por transferencias del poder central, pese a conocerse teóricamente que este mecanismo representa una

debilidad en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para asumir los costos de su propia gestión.

Bajo esta dinámica, durante la década de los años 70 Dinamarca y Holanda iniciaron importantes procesos de descentralización política y administrativa del Estado y una década después Bélgica, España, Francia y Portugal seguirían el mismo sendero descentralizador, quedando solo el caso de Inglaterra como una excepción a esta tendencia en Europa. El aspecto esencial de esta nueva orientación política ha sido el logro de la mayor eficiencia posible en la asignación de los bienes públicos, ya que al parecer la descentralización como forma de gobierno garantiza en mayor grado el logro de tal objetivo que una estructura centralizada.

La literatura especializada sobre el tema permite afirmar que la teoría del federalismo fiscal está aún en construcción, no obstante sus efectos económicos en la provisión eficiente de bienes públicos goza de mayor consenso entre los principales autores, sin estar exenta de limitaciones empíricas en algunos de sus planteamientos básicos.

Esta teoría en su aspecto modelador de la actividad del Estado ha sido enfocada bajo dos líneas teóricas diferentes pero concluyentes en un mismo objetivo: la eficiencia asignativa de los recursos públicos. Un primer enfoque es el desarrollado por Oates, el cual constituye la visión tradicional del planteamiento y un segundo enfoque está vinculado a los nombres de Brennan y Buchanan quienes abordaron el problema desde la perspectiva de la *Escuela de la Elección Pública* y posteriormente surge una nueva visión más detallada de la problemática por parte de Bell, cuyo enfoque pese a no estar enmarcado bajo ninguna escuela de pensamiento específica, constituye una visión más realista de la situación en estudio.

Bajo el enfoque de estas dos categorías de análisis, prevalece la disyuntiva sobre las funciones concretas que debe desempeñar cada nivel de gobierno en una estructura descentralizada o unitaria de gobierno. Concretamente, la controversia se ubica en la función de distribución, la cual, de acuerdo a la visión tradicional debe ser desempeñada por el poder central, en tanto que la visión alternativa sostiene que los gobiernos subnacionales pueden desempeñar un importante papel en este sentido. No obstante, no existen divergencias teóricas sobre las funciones de estabilización y asignación definidas en los años 50 por Richard Musgrave, a ser desempeñadas por el poder central y el poder local respectivamente (Letelier, 1993, 199-200).

1.4.1. El centralismo y la descentralización en el marco del federalismo fiscal

Tradicionalmente estas dos concepciones de de la organización institucional del Estado siempre han motivado serios debates enmarcados en dos posiciones políticas en cierta manera antagónicas y excluyentes desde el punto de vista teórico, sin embargo hay que destacar que en la práctica, como ya se ha recalcado en el capítulo anterior, ningún país se ha orientado por ninguno de estos dos enfoques en forma pura y exclusiva, por el contrario, la gran mayoría de países han optado por una combinación entre ambos: el sistema político unitario y el sistema federal.

De esta manera, un sistema unitario no se asocia necesariamente con un Estado totalmente centralizado, ni el sistema federal corresponde a un Estado completamente descentralizado, sino que entre ambos persisten elementos propios de cada uno, buscando siempre la mejor manera de legitimar la democracia como sistema de gobierno y la unidad política (Trujillo, 2008, 454).

De acuerdo a esta autora, desde el punto de vista de la ciencia política los enfoques de unidad y centralización son completamente diferentes, ya que el primero hace alusión a la igualdad jurídica y a la garantía de los derechos fundamentales en un mismo Estado promoviendo la desconcentración de funciones y competencias, en tanto que el segundo, se refiere fundamentalmente al hecho de que todas las decisiones de carácter público están concentradas en una sola unidad de decisión.

Desde este punto de vista, en la práctica se han configurado Estados unitarios ampliamente descentralizados, como es el caso de Colombia de acuerdo a los preceptos fundamentales establecidos en su constitución política de 1991. Por otra parte, dentro de un Estado federal frecuentemente existen competencias ampliamente centralizadas y a su vez, cada uno de los Estados que conforman la Unión posee autonomía política y desempeña la prestación de una amplia gama de servicios en función de los principios constitucionales establecidos. En este sentido, se presentan casos en los cuales en los Estados federales existe un menor número de competencias descentralizadas que en aquellos con orientación institucional unitaria.

Es por ello que frecuentemente se argumenta que los gobiernos unitarios no encajan completamente bajo la filosofía centralista, ni que los Estados federales son organizaciones institucionales exclusivas de carácter federal. En medio de estos dos enfoques en cierta medida contrapuestos, surge la necesidad desde el punto de vista económico (y fundamentalmente fiscal) de establecer una adecuada definición y

coordinación de funciones de ingresos, gastos y nivel de endeudamiento entre los distintos niveles de gobierno, cuyos principios fundamentales son abordados por la teoría del federalismo fiscal, lo cual conlleva a la clásica definición de las principales funciones que debe desempeñar cada nivel jerárquico de gobierno.

1.4.1.1. El sistema federal como forma óptima de gobierno

Desde el punto de vista económico el federalismo fiscal debe entenderse como el sistema de relaciones institucionales que facilitan dentro de una estructura de gobierno multinivel, el que la toma de decisiones para la provisión de bienes y servicios públicos tanto a nivel central como a nivel subnacional se realice en función de la demanda efectivamente existente de los mismos tanto a nivel nacional como provincial.

En otras palabras, la asignación del gasto debe realizarse en función de las preferencias de los consumidores (o beneficiarios) de los bienes públicos a objeto de garantizar la mayor eficiencia económica en la provisión de los mismos.

Bajo esta perspectiva la consideración económica del federalismo fiscal se aleja un poco de la visión de la ciencia política que se interesa más por establecer una clara división de poderes y atribuciones entre niveles de gobierno, con el ánimo de garantizar cierto grado de autonomía política de los gobiernos subnacionales respecto al poder nacional, además del respeto y garantía de los derechos fundamentales del hombre en un sistema democrático de gobierno (Wheare, 1964, 10).

Este planteamiento contiene implícitamente la diatriba sobre los conceptos de descentralización y desconcentración administrativa, privando en el primero la esencia fundamental de la autonomía en la toma de decisiones.

No obstante, el enfoque económico no excluye este planteamiento propio del campo político, al contrario, lo considera complementario en el logro de la eficiencia asignativa y distributiva de recursos públicos, ya que un gobierno local que disponga de cierto grado de autonomía en el manejo de su gestión puede proveer más eficientemente bienes y servicios públicos en función de las preferencias de los residentes de su jurisdicción y adaptar los costos de producción a su estructura de ingresos, respecto a una estructura gubernamental que apenas constituya un apéndice del poder central.

En función de este planteamiento ambas formas organizativas de gobierno (centralismo y descentralización) ofrecen ventajas y desventajas para el logro de un mayor nivel de eficiencia económica en las funciones clásicas del Estado definidas por

Richard Musgrave, siendo el objetivo fundamental del federalismo fiscal la búsqueda de la forma intermedia de gobierno que garantice de la mejor manera posible la eficiencia económica, sin importar mucho si las decisiones son tomadas bajo criterios de delegación administrativa o en función de atribuciones constitucionales.

Lo importante desde el punto de vista económico es que la asignación de recursos públicos se realice en función de los intereses locales y la distribución de renta se oriente en función del mayor grado de equidad posible, lo cual indudablemente se lograría bajo una estructura federal de gobierno en la cual prevalezca un nivel central de decisión que comparta esta función con los niveles subnacionales de gobierno, pues cada una de estas jerarquías institucionales desempeña más eficientemente determinadas funciones del Estado en forma separada que de manera conjunta, dado que cada nivel de gobierno debe orientar sus políticas públicas hacia escenarios sociales y políticos muy diferentes (Oates, 1977, 31-38).

1.4.2. El enfoque de Oates

Los preceptos fundamentales de esta disciplina fueron desarrollados por Wallace E. Oates, en 1977, a través de su magistral obra *Fiscal Federalism*, en la cual retoma los postulados de Richard Musgrave (1959) sobre las distintas funciones a desempeñar por el Estado bajo un sistema federal de gobierno, con el ánimo de determinar las funciones más idóneas a desempeñar por cada nivel de gobierno, siempre en función del logro de los principios de eficiencia y equidad distributiva.

De acuerdo a este enfoque teórico y a los fines de garantizar un suficiente nivel de eficiencia en la asignación de los recursos públicos, se requiere de un mercado exento de barreras al movimiento del trabajo y el capital, aunado a un adecuado manejo de las externalidades entre jurisdicciones (territorios y localidades), las cuales consisten en costos o beneficios originados por efectos de la política ejecutada por determinada jurisdicción sobre otra u otras jurisdicciones.

Esto quiere decir que se requiere de políticas distributivas que aminoren los denominados beneficios fiscales netos que se generan en función de las diferencias contributivas entre distintas jurisdicciones. Este fenómeno se expresa a través de la movilidad de contribuyentes entre regiones que se produce cuando dos o más jurisdicciones presentan diferentes grados de presión fiscal hacia determinadas actividades productivas, motivando el traslado hacia aquellas de menor presión en

perjuicio de las de mayor exigencia contributiva, lo cual podría traducirse en severas desmejoras en la provisión de bienes y servicios públicos de estas últimas.

Igualmente, se asume que un sistema de gobierno es equitativo cuando la distribución de los costos y beneficios se rige por el principio de la equidad, tanto vertical como horizontal, es decir, entre niveles de gobierno y a nivel de jurisdicciones ubicadas en una misma jerarquía gubernamental, incentivando siempre la igualdad entre desiguales como norma general en la distribución y asignación de recursos.

Este planteamiento destaca la idea de Oates (1977, 32) en el sentido de que es fundamental la combinación óptima entre la centralización y la descentralización como forma de gobierno en procura de la asignación más adecuada de competencias entre niveles de gobierno, aprovechando las ventajas que una y otra forma de organización gubernamental ofrece en relación a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

Argumenta en este sentido el mencionado autor, que en una estructura federal existe una unidad central que toma decisiones a nivel nacional y simultáneamente distintas unidades subnacionales que toman sus propias decisiones en el ámbito local o regional, lo cual desde el punto de vista económico representa una gran ventaja pues se combinan las fortalezas de un sistema unitario y un sistema federal de gobierno en la asignación de recursos.

Bajo esta filosofía ningún nivel de gobierno intenta desempeñar las múltiples funciones propias del sector público, contrariamente cada nivel se orienta por la que mejor y más eficientemente pueda desempeñar. De esta manera, el nivel de gobierno central debe asumir las funciones de estabilización económica y distribución de la renta nacional, garantizando de esta manera una mayor equidad en la provisión de ciertos bienes públicos que estimulan el nivel de bienestar de todos los individuos a nivel nacional. Complementariamente, los gobiernos subnacionales deben ocuparse del suministro de ciertos bienes públicos que son de interés exclusivo solo en sus respectivas jurisdicciones, conformando de esta manera la forma más óptima de gobierno.

De esta manera, lo lógico es que el poder central se ocupe de todas aquellas funciones que por su propia dinámica nacional y gran movilidad queden fuera del ámbito de acción de los gobiernos locales o regionales, ya que de lo contrario se estaría incentivando una ineficiente asignación de recursos públicos dada la incapacidad de los

gobiernos subnacionales para controlar el libre desplazamiento de los factores de producción (trabajo y capital) entre jurisdicciones.

Por otra parte, la naturaleza y esencia fundamental de los gobiernos subnacionales los hace más proclives a incentivar la eficiencia y la equidad en la provisión de todos aquellos bienes y servicios que se circunscriban a su radio de acción y cuya movilidad no traspase su propio espacio geográfico.

Sin embargo, el meollo de este planteamiento teórico radica en la manera como se asignen las competencias de ingresos para hacer frente a los múltiples requerimientos de gasto dentro de una organización de gobierno, ya sea federal o unitaria. En este sentido se observa que en la mayoría de países en desarrollo y en oposición a las principales economías del mundo, concretamente a nivel latinoamericano persiste una tendencia generalizada por parte del poder nacional a centralizar las fuentes de ingresos que por naturaleza le corresponden a los gobiernos subnacionales, opacando de esta manera las potencialidades del modelo federal para incentivar la eficiencia y equidad asignativa.

Al desconocerse los beneficios de la descentralización política y económica en el campo de la asignación de recursos públicos entre niveles de gobierno, se está coartando la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales respecto a la diferenciación de preferencias de los ciudadanos de determinada localidad (Díaz, 2002, 389-390).

Adicionalmente, debe destacarse que la teoría del federalismo fiscal encuentra su fundamento en el problema de los fallos de mercado que no pueden ser resueltos por el sistema de mercado, existiendo ciertos y determinados bienes que sólo pueden ser ofertados por el sector público en virtud del universo de usuarios que acceden a los mismos y la poca capacidad para recuperar sus costos. Tal planteamiento conduce a la formulación del famoso teorema de Oates sobre la descentralización, el cual establece lo siguiente:

“Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales-, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la

provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones “. (Oates, 1977: 59).

A partir de este planteamiento se desprende la necesidad de un sistema de gobierno descentralizado como mecanismo ideal para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos por niveles de gobierno.

1.4.2.1. Justificación económica de un sistema de gobierno descentralizado

Como ya se afirmó en páginas anteriores, el sector público interviene en la economía en función de garantizar eficiencia, equidad y estabilización económica. Desde este punto de vista, económicamente un sistema de gobierno descentralizado resulta más conveniente que un sistema unitario para el logro de tales objetivos, ya que el arreglo institucional de las competencias de ingresos y gastos entre distintos niveles de gobierno facilita ampliamente la provisión eficiente de bienes públicos a nivel local en virtud de que el proceso de revelación de preferencias por estos bienes es más fácil de determinar por una administración local que por una unidad operativa del poder central.

Es por ello que la descentralización se asocia directamente con el objetivo de eficiencia en la provisión de los llamados bienes públicos locales, que como se dijo en páginas anteriores, son aquellos cuyos beneficios son espacialmente limitados, vale decir, sus efectos solo abarcan un espectro geográfico determinado y solo son aprovechables por determinados conglomerados sociales que radiquen en las cercanías del lugar de provisión.

Sin embargo, es importante destacar que la característica de *localidad* es una cualidad relativa, ya que su consumo muchas veces abarca perímetros más amplios de los que por naturaleza se considera, es decir, sus efectos se propagan hacia las jurisdicciones vecinas de donde se genera su provisión, lo cual hace pensar que en general todos los bienes públicos en alguna medida son de naturaleza local.

De esta manera, los gobiernos locales al tomar sus decisiones de provisión de bienes públicos orientan sus esfuerzos a determinar los costos y beneficios de éstos en función del conglomerado social que los disfrutará, ya que a sus autoridades les interesa fundamentalmente el nivel de bienestar de los residentes de su jurisdicción, lo cual hace que se logren decisiones asignativas eficientes dado que sus costos serán sufragados por

sus propios beneficiarios, igualando de esta manera la sumatoria de beneficios marginales con el costo de provisión de los mismos, lo cual corresponde al principio de la equivalencia fiscal desarrollado por Olson (1969, 482).

Contrariamente, si los gobiernos locales asumieran la provisión de bienes nacionales, tal procedimiento sería completamente ineficiente, ya que se generaría una especie de exclusión de su consumo conjunto (a nivel nacional) que estimularía una sobre-provisión de éstos por parte de los niveles subnacionales de gobierno, generando a la larga una actitud de polización por parte de éstos que finalmente se traduciría en una infra-provisión de los mismos a nivel nacional.

Sin embargo, el hecho de que los gobiernos territoriales sean las unidades políticas más idóneas para suministrar los bienes locales, ello no es motivo suficiente para descentralizar el sector público, ya que en teoría nada impide que el poder nacional no pueda asumir esta función de manera eficiente, siempre y cuando previamente resuelva los problemas atinentes a la determinación de las preferencias locales en los procesos de asignación de bienes y servicios públicos.

Bajo esta perspectiva teórica cualquier nivel de gobierno gastaría el mismo monto de recursos en tal proceso y los resultados serían exactamente iguales, pero lamentablemente en la práctica existen una serie de obstáculos para que la provisión nacional se realice con la misma eficiencia que la ejecutan los gobiernos locales. Si bien en la práctica el poder nacional podría lograr mayores economías de escala en la provisión uniformizada de bienes y servicios locales, estaría excluyendo la amplia diversidad de gustos y preferencias de los individuos en cada jurisdicción, tornándose tal proceso en una asignación ineficiente de recursos.

Dentro del conjunto de razones que se argumentan para justificar económicamente una estructura descentralizada de gobierno figuran las siguientes:

a. Información imperfecta y asimétrica. Para que el poder nacional pudiese garantizar una provisión eficiente de bienes locales previamente debería ser conocedor con exactitud del tipo de bienes públicos verdaderamente demandados y el grado de importancia que los futuros beneficiarios les otorgan a los mismos, pero como ya se conoce tales preferencias no son fácilmente reveladas por éstos, pues no disponen de ningún estímulo para ello dado que se trata de bienes públicos que no admiten exclusión en su consumo. En función de ello el sector público solo podría hacer uso de estimaciones aproximadas de las preferencias individuales para planificar su oferta de bienes públicos locales de manera aproximada.

Desde este punto de vista la descentralización ofrece al menos dos ventajas bien marcadas respecto a la centralización en la provisión local:

a.1. Dado que se dispone de varios niveles de decisión en torno a un mismo problema, el problema global podría descomponerse en dimensiones más pequeñas y más fácilmente manejables por los gobiernos locales, que afrontar la solución de la complejidad total del problema cuando impera un sistema centralizado de gobierno.

a.2. Dado que los gobiernos territoriales están más próximos que el gobierno central a los beneficiarios finales de la provisión de bienes públicos locales, conocerán mucho mejor y con mayor exactitud sus preferencias y necesidades, pudiendo así realizar estimaciones más precisas que el gobierno central.

En consecuencia, dado que en la práctica siempre existen problemas de información imperfecta (preferencias no observables) y asimétrica (los gobiernos territoriales conocen mejor las preferencias), la descentralización se impone como el mecanismo más idóneo para garantizar la eficiencia en la provisión de bienes públicos locales respecto a la centralización.

b. Restricciones del gobierno central en la diversificación de ofertas regionales. Dado que los residentes de cada jurisdicción tienen gustos y preferencias diferentes a los de otra u otras jurisdicciones, demandan bienes y servicios públicos diferentes entre regiones, lo cual implica que la oferta de bienes públicos locales debe ser completamente distinta en cada localidad, pues esta debe estar orientada a sus propias necesidades y requerimientos.

En este sentido, nuevamente la descentralización es garante de tal exigencia en la provisión eficiente, en tanto que la centralización carece de esta capacidad ya que por regla general el poder nacional en razón de restricciones legales y evitando discriminaciones entre regiones, ofrece una provisión uniforme o estandarizada, la cual en la mayoría de los casos está plagada de ineficiencias pues no responde a las verdaderas preferencias de sus beneficiarios.

Contrariamente, como los gobiernos locales no están sujetos a restricciones legales de ámbito nacional, pueden diversificar mucho mejor la oferta de bienes y servicios públicos hacia los habitantes de sus jurisdicciones más eficientemente que el poder nacional, lo cual encaja completamente en la esencia del teorema de la descentralización de Oates analizado en páginas anteriores.

c. Garantía de los derechos de las minorías. Generalmente las grandes decisiones políticas en un sistema centralizado de gobierno las toman burócratas no

precisamente benevolentes e interesados en una asignación eficiente de recursos, sino en función de intereses electorales, determinando que el poder central generalmente se oriente por decisiones de gasto que beneficien a las grandes mayorías, legitimando de esta manera la política pública ejecutada pero dejando de lado los intereses de las minorías.

En sentido inverso, la descentralización al estar focalizada en gobiernos electos localmente está en mejores condiciones de satisfacer eficientemente las necesidades de las minorías expresadas en los requerimientos de los habitantes de cada jurisdicción, necesidades minoritarias que el poder nacional no consideraría relevantes en la provisión de bienes y servicios públicos locales

En resumen, la descentralización garantiza una mayor correspondencia entre las preferencias y necesidades de una determinada localidad y la oferta de bienes y servicios más adecuada para su satisfacción de manera mucho más eficiente que la centralización como sistema de gobierno (Albi et al., 2000a, 160-163).

1.4.2.2. Principales críticas al modelo de Oates

Pese a los distintos planteamientos en apoyo a la descentralización como forma de gobierno más acorde para lograr la eficiencia asignativa de recursos públicos, en la literatura especializada ha sido resaltado el problema de los efectos derrame (externalidades positivas o negativas) sobre jurisdicciones vecinas que eventualmente pudieran generarse al momento de realizar determinada asignación de recursos por parte de los gobiernos locales, lo cual indudablemente podría conducir a ineficiencias asignativas cuando tales efectos no son completamente internalizados por los beneficiarios de éstas.

Destacan en este sentido las aportaciones de Gordon (1982, 13-15) quien desarrolla un análisis comparativo entre la optimalidad de un gobierno completamente centralizado y uno descentralizado, destacando varias situaciones en las cuales se genera ineficiencia, concretamente alude a la fijación de impuestos y los costos o beneficios que podrían trasladarse hacia otras localidades vecinas a través de las economías o deseconomías de escala generadas, los costos de congestión para los no residentes cuando se realiza la provisión de determinados bienes públicos, así como los efectos de la exportación de la carga tributaria cuando existen distintos niveles de presión fiscal entre jurisdicciones, lo cual podría conducir en determinados casos a

provisiones subóptimas a nivel local, pese a que Oates claramente deja establecido que la función distributiva debe corresponder al gobierno central para evitar problemas de impactos redistributivos entre jurisdicciones vecinas.

Por otra parte, existen dos posiciones claramente divergentes en relación al planteamiento de Oates sobre la plena descentralización de la función de asignación. La primera es planteada por Tresch (1981) citado por Letelier (1993, 209), en relación a la poca eficiencia asignativa que persiste en la provisión de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos locales. Concretamente alude la destacada idea de la imposición bajo el principio del beneficio por su neutralidad, la cual a su juicio no tiene nada de neutral para aquellos casos en que se presenten rendimientos crecientes de escala en su provisión que faciliten la expansión de sus beneficios hacia jurisdicciones aledañas.

Bajo esta situación los costos de producción serían cada vez mayores y no se cumpliría a cabalidad el principio del beneficio, ya que los ingresos generados en la jurisdicción a la cual se orientaba inicialmente la provisión serán inferiores a sus costos, implicando la necesaria financiación central al gobierno subnacional que provee el mencionado bien, lo cual implicaría definitivamente un problema redistributivo que prácticamente anularía el principio del beneficio, incluyendo severas dudas sobre la idea de descentralizar completamente la función de asignación.

Otro aspecto destacado por este autor es la crítica a la idea establecida de la incapacidad para realizar funciones redistributivas por parte de los gobiernos locales, lo cual pudiera interpretarse como que éstos no disponen de una función social de bienestar a maximizar (la cual solo puede realizar el poder central), implicando con ello la anulación de su autonomía financiera, que los convertiría en meros agentes operativos del poder nacional. Igualmente, critica duramente el hecho de que si el poder central es capaz de realizar la más equitativa distribución de recursos, sobrarían razones para suponer que también pudiera realizar la más eficiente asignación de bienes públicos locales si se propusiera sortear los obstáculos de información asimétrica sobre los que se apoya tal planteamiento.

Finalmente, resalta el hecho de que en la realidad persisten situaciones en las cuales los gobiernos subnacionales desempeñan un importante papel redistributivo de la renta como es el caso de Estados Unidos.

A fin de solventar el problema de la movilidad interjurisdiccional, este autor presenta un modelo fiscal con varias jurisdicciones de distintos tamaños bajo el principio de que cada una por separado pudiera determinar su función de bienestar

social a maximizar. Este conjunto de funciones de bienestar se irían acoplando entre sí en orden ascendente de tamaño, de tal manera que la más pequeña de ellas velaría por maximizar la utilidad solo de sus residentes, en tanto que la segunda función en orden al tamaño incluiría la satisfacción de la utilidad de sus residentes más la de la jurisdicción más pequeña, y así sucesivamente en una especie espiral hasta llegar a la jurisdicción de mayor tamaño que sería la nación como tal. De esta manera cada jurisdicción al tratar de maximizar su función de bienestar social pudiera realizar las funciones redistributivas requeridas, pero solo las más próximas a sus contribuyentes estarían en capacidad de realizar transferencias.

Este modelo pese a intentar aminorar el problema de elevada movilidad entre jurisdicciones, no considera los posibles efectos que podrían generarse sobre la equidad horizontal en la distribución de recursos públicos.

En segundo lugar se ubican las críticas de Pauly (1973) citado por Letelier (1993, 209), señalando nuevamente el problema de la migración de individuos entre jurisdicciones como el aspecto más importante a tener en cuenta en una asignación eficiente.

Destaca este autor que para poder lograr una mayor eficiencia a nivel local, la movilidad interjurisdiccional debiera ser mínima, de lo contrario sería el poder nacional el ente que mejor desempeñaría esta función. En el caso local la movilidad pudiera expresarse a través de una función de utilidad individual que dependa fundamentalmente de la distancia física entre individuos y dado que las preferencias no son iguales en cada jurisdicción, ello implicaría políticas redistributivas distintas en cada caso particular, para lo cual asume que pudiera existir movilidad casi perfecta o parcial entre jurisdicciones que sustenten su planteamiento teórico.

Sin embargo, años posteriores Brown y Oates (1987, 322-323) retoman esta problemática a través de un modelo matemático en el cual asumían similares preferencias entre contribuyentes y costos cuantificables de las migraciones realizadas por los individuos pobres de una jurisdicción, con el ánimo de determinar el efecto de las variaciones en el volumen de transferencias redistributivas sobre los costos de desplazamiento entre jurisdicciones. Luego de varias comparaciones entre jurisdicciones, determinan que efectivamente en aquellas jurisdicciones con bajos niveles de transferencias redistributivas, los costos de movilidad de los más pobres se elevan considerablemente ya que ello implicaría un mayor esfuerzo en la búsqueda de mejores condiciones de vida en jurisdicciones vecinas. En el caso de los menos pobres

tales costos son menores, evidenciando con ello que los costos de movilidad constituyen un aspecto muy importante al diseñar cualquier política distributiva a nivel nacional (Gobernado y Baza, 2007, 177-178 y Aguilar, 2008, 200-204).

Por otra parte, en la literatura especializada destaca una dura crítica al enfoque de Oates sobre la provisión eficiente de bienes y servicios a nivel descentralizado. En este sentido Casahuga (1982, 42) llega a plantear la invalidez total del teorema de la descentralización de Oates por considerarlo de muy poca aplicabilidad práctica. Concretamente parte del análisis de la conclusión del famoso teorema que postula que bajo similares condiciones de costos, la provisión efectuada por el poder central nunca alcanzará el mayor nivel de eficiencia que implica la provisión local. De acuerdo a este autor, para que ello fuese cierto se requeriría de una perfecta agregación de las demandas individuales en cada jurisdicción, lo cual como es sabido no se ha podido lograr en el campo teórico.

Pero, dado que en la generalidad de los casos las decisiones son tomadas a través del sistema de votación mayoritaria, se requeriría que en cada jurisdicción existiese solo un individuo demandante de bienes y servicios públicos, o que todo el conglomerado social que se pretende beneficiar tuviera exactamente los mismos gustos y preferencias por los mismos bienes sociales y que su estructura de costos fuese la misma para todos, solo así podría garantizarse una provisión más eficiente a nivel local que nacional. Es en virtud de esta considerable limitación teórica que la aplicación práctica de la famosa teoría pudiera conducir a su plena invalidez como instrumento de análisis.

1.4.2. El enfoque de Charles Tiebout

En el ámbito de la asignación eficiente de bienes públicos locales y en ausencia de un mecanismo adecuado de revelación de preferencias, Charles Tiebout (1956, 416-420) introduce su famoso planteamiento sobre el voto con los pies, como mecanismo revelador de las preferencias de los individuos en distintas localidades.

Para la elaboración de su modelo sobre el gasto público local, este autor se apoya en las ventajas de un sistema descentralizado de gobierno y en los aportes de Samuelson (1955, 351) relativos a la asignación ineficiente del gasto público producto del desconocimiento de las preferencias individuales de sus beneficiarios, llevándolo a plantear que en el marco de una adecuada teoría de las finanzas públicas sería necesario

obligar a los votantes a revelar sus preferencias, satisfacerlas de manera similar al sistema de mercado y grabarlos con los impuestos más adecuados, para lo cual se hace indispensable un marco institucional que sea garante de dicho objetivo.

La manera de revelar las preferencias que se asume en el citado planteamiento es a través del voto con los pies por parte de los distintos beneficiarios de bienes y servicios públicos que se ubicaban en las distintas jurisdicciones, buscando asociar el gobierno local con el sistema de mercado privado en la asignación de recursos eficientemente (Letelier, 1993, 206).

El aspecto fundamental de su modelo teórico radica en suponer perfecta movilidad de votantes (individuos y familias) entre distintas jurisdicciones, los cuales al igual que las empresas se comportarían de manera competitiva por lograr la más óptima provisión de bienes públicos en función de sus preferencias, ya que la oferta de bienes públicos en cada jurisdicción es completamente distinta a otra u otras jurisdicciones.

De esta manera será el propio votante el que busque su nivel óptimo de bienes públicos y no el sector público local como ente provisor de los mismos. Es así como a través de la libre movilidad los votantes preferirán aquellas jurisdicciones que tengan una mayor calidad de servicios públicos ajustada a una determinada presión fiscal, incentivando la configuración de jurisdicciones que tiendan a minimizar la presión tributaria y a reflejar más claramente las preferencias de sus habitantes hacia los bienes públicos (Teijeiro, 2009, 6).

Otro aporte importante de Tiebout fue la consideración del tamaño óptimo de la jurisdicción, el cual se alcanzaría cuando el número de habitantes de determinada localidad permita producir los bienes públicos que demanden al más bajo costo, de tal manera que si cada consumidor (beneficiario) posee suficiente información sobre las condiciones de producción, fácilmente se podría llegar al tamaño óptimo de la misma, resolviéndose de esta manera el problema planteado sobre la asignación eficiente de bienes públicos a través de un gobierno local, cuya dimensión y sencillez funcional facilitan el logro del mencionado objetivo.

Si embargo, pese a sus originales planteamientos al tratar de sustituir el principio de libertad de elección del mercado privado por el sistema del voto con los pies, esta teoría recibió fuertes críticas en lo atinente a la consecución del equilibrio del modelo, ya que la existencia de diferentes presiones tributarias entre jurisdicciones (y por ende mejores y peores ofertas de bienes públicos) incentivaría la migración de votantes entre jurisdicciones favoreciendo a las de mayor capacidad contributiva y por

ende de mayor actividad económica, desmejorando de esta manera aquellas jurisdicciones de menores capacidades, lo cual introduciría severas diferencias interjurisdiccionales.

Igualmente, las críticas se han orientado en el sentido de que la libre movilidad que supone Tiebout no es tal, ya que la misma en la práctica implica costos monetarios muy importantes que debe afrontar el votante. Por otra parte, no existe en la realidad un número suficiente de jurisdicciones que pueda garantizar una amplia oferta de bienes y servicios públicos que satisfagan plenamente los múltiples y diversos gustos y preferencias de los votantes de manera similar a como opera el mecanismo de mercado.

Paralelamente, la migración entre regiones puede llegar en un momento dado a generar problemas de ineficiencia en aquellas regiones receptoras de votantes, pues ante la elevada demanda de determinado servicio público podrían generarse problemas de congestión y los consecuentes efectos de externalidades fiscales hacia otras regiones.

Finalmente, el modelo de Tiebout no ofrece alternativas para expresar los desacuerdos políticos por parte de los votantes, el cual en la práctica se expresa a través de la revocación del mandato a las autoridades que muestran una gestión ineficiente, y no huyendo a través de la migración, lo cual hace suponer que este autor sobrevaloró el mecanismo del voto con los pies dejando de lado los aspectos políticos y económicos que rigen la realidad (Albi et al., 2000a, 165-166).

1.4.4. El enfoque de los clubes de Buchanan

En el ámbito de la provisión eficiente por parte de los gobiernos locales y alejándose un poco de los problemas de la distribución que competen al gobierno central de acuerdo al planteamiento de Oates, así como ignorando en cierta medida el problema de la revelación de las preferencias que en última instancia puede ser facilitado por la propia descentralización, James Buchanan formuló en 1965 un modelo matemático sencillo basado en el principio de la maximización de la utilidad individual con el fin de determinar el tamaño óptimo de una jurisdicción en atención al nivel de ingresos y gastos públicos que se requieren para su adecuado financiamiento en el tiempo.

Para ello, en su obra *An Economy Theory of Clubs*, plantea el análisis matemático para el caso de un club de socios en similitud a lo que sería en la práctica

una jurisdicción con un determinado número de habitantes con gustos y preferencias similares respecto a determinado bien público.

Su análisis, sin bien es semejante al realizado años antes por Tiebout sobre los bienes públicos locales, incluye en esta oportunidad los denominados bienes públicos impuros (aquellos que además de la exclusión en su consumo, implican problemas de congestión en el suministro) para hacer referencia a un determinado bien privado suministrado a través de un club o grupo de socios. Un club sería un grupo de individuos con intereses comunes que buscan el beneficio mutuo y cuya incorporación al mismo es voluntaria, además sus beneficios excluyen completamente a todo aquel que no sea socio del mismo.

De esta manera un club constituye en cierta medida un bien excluyente en su consumo pero no rival, pues cualquiera puede asociarse al mismo, sin embargo su consumo se limita solo a aquellos socios que paguen un derecho o tasa para ingresar al mismo. Esta situación induce a pensar que este tipo de bien colectivo podría implicar problemas de congestión en su provisión cuando el número de socios supere el nivel óptimo requerido, lo cual implica que en última instancia el interés fundamental de Buchanan era determinar el socio marginal (adicional) que maximice el beneficio total del club (Camelo, 2009, 39).

A lo largo de su formalización matemática busca determinar el tamaño óptimo del club en función de la cantidad del bien colectivo a suministrar, la cantidad del bien en función del tamaño del club y posteriormente, la determinación simultánea del tamaño óptimo y la cantidad suministrada (Buchanan, 1965, 2-6)

De esta manera, bajo la teoría de los bienes públicos locales, el destacado autor estaría determinando el tamaño óptimo de una determinada jurisdicción considerando lo que en la práctica equivale a la capacidad tecnológica de proveer bienes públicos a poblaciones de distintos tamaños.

Bajo este enfoque el coste medio de provisión debe ser igual al impuesto o tasa per cápita que paga cada socio del club, el cual atendiendo al criterio de los rendimientos de escala sería descendente al principio (fase descendente de la curva), es decir cuando la población es relativamente reducida, alcanzando un mínimo valor para determinado número de socios. Sin embargo, a partir de ese punto mínimo el costo unitario crece progresivamente en la medida en que se incluyan nuevos socios al club (fase ascendente de la curva) determinando la presencia de problemas de congestión en

la provisión del bien colectivo, ya que se habría superado el nivel máximo de socios (Albi et al., 2000a, 172).

Es decir, el tamaño óptimo del club sería el punto mínimo del costo unitario, en el cual se cumple el argumento samuelsoniano de que el ingreso marginal de un socio adicional que ingrese al club, es exactamente igual al costo marginal de provisión de su servicio. A partir de este límite si se añaden nuevos socios, el costo marginal de provisión superaría ampliamente el ingreso marginal de su inclusión (Samuelson, 1954, 387-388).

De esta manera, trasladando el análisis de Buchanan al campo de los bienes públicos locales, se lograría una provisión eficiente en el sentido de Pareto a través del proceso de descentralización económica. No obstante, el criterio de exclusión propio del enfoque teórico comentado implica solo a los bienes públicos impuros, los cuales se ubican en el campo de los bienes privados en donde el tamaño óptimo del club se pudiera alcanzar con solo un individuo, evitándose así el problema de la congestión en la provisión de los mismos.

No obstante, en el campo de los bienes públicos puros el tamaño del club pudiera abarcar la población total de una jurisdicción o de un estado completo, limitando ampliamente el logro del tamaño óptimo y los problemas de congestión al no poderse excluir del consumo de estos bienes a los distintos consumidores que quisieran formar parte del club, lo cual constituye una limitación teórica bien destacada en el análisis de Buchanan al tratar de generalizar el análisis del campo de los bienes privados a la esfera de los bienes públicos.

1.4.5. El enfoque de Hirschman

En aras de diseñar un mecanismo alternativo al mercado privado que permita conocer el proceso de revelación de preferencias por parte de los consumidores de bienes públicos, Hirschman (1970) citado por Camelo (2009, 41), elabora un modelo matemático con el ánimo de ofrecer una asignación eficiente de recursos por parte de los gobiernos locales.

Su enfoque se centra en el campo de la política buscando la eficiencia en la provisión de bienes públicos en base a la exigencia de resultados a los gobernantes locales por parte de sus electores directos, estimulando aquellas acciones públicas que mejoren su nivel de bienestar y castigando aquellas que desmejoren su situación.

Bajo este enfoque el mecanismo esencial de la eficiencia asignativa es la rendición de cuentas de las autoridades locales, la cual pudiera llevarse a cabo mediante dos mecanismos: el primero sería el voto con los pies (similar al mecanismo definido por Tiebout) en aras de que se dispone de múltiples gobiernos locales que ofertan distintos tipos de bienes públicos y con diferentes grados de calidad, los individuos podrían fácilmente desplazarse hacia aquellas jurisdicciones que mejor se adapten a sus exigencias y expectativas de nivel de vida, para lo cual el mencionado autor considera que los gastos de traslado son nulos.

De esta manera se genera una especie de competencia entre gobernantes de una misma región, condado, provincia o estado que estimularía la provisión cada vez más eficiente de bienes públicos a nivel local y regional en busca de sus propios beneficios políticos que pudiesen implicar posibles reelecciones en sus cargos a futuro.

El segundo mecanismo de eficiencia asignativa viene expresado por el marco institucional que garantiza la expresión pública en torno a sus necesidades y requerimientos, lo cual debe ser ampliamente fortalecido por el poder central a objeto de garantizar una mayor participación ciudadana en los asuntos propios de sus comunidades.

Si bien este modelo se acerca un poco más a la realidad respecto a los anteriores, su debilidad fundamental sigue siendo el suponer la no existencia de costos de desplazamiento entre jurisdicciones, lo cual constituye un serio obstáculo en el campo empírico concretamente si se hace referencia a los individuos más pobres en determinada jurisdicción.

1.4.6. El enfoque de Brennan y Buchanan (modelo del Leviatán)

Bajo la filosofía de la elección pública, Brennan y Buchanan (1980) citado por Letelier (1993, 211-213), en su obra *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, realizan un planteamiento en que ofrecen un nuevo punto de vista sobre la asignación eficiente del gasto público. Para ello incluyen la idea de una Constitución Fiscal que limite la expansión natural de los gobiernos en procura de la maximización del nivel de ingreso impositivo de sus contribuyentes sin considerar las preferencias de éstos.

Bajo este supuesto los gobiernos (nacional, provincial y local) tenderían a ser estructuras cerradas y cada vez de mayor tamaño en su afán maximizador de ingresos,

con elevados tipos impositivos y escasos niveles de gasto público orientado a la provisión de bienes y servicios colectivos, ante lo cual sería imprescindible la puesta en marcha de una adecuada descentralización fiscal que frene su voraz expansión, a través de competencias y atribuciones claramente definidas entre niveles de gobierno que delimiten la posible monopolización del ingreso fiscal por un solo nivel de gobierno.

Por otra parte, consideran estos autores que a nivel local en virtud de la existencia de numerosos gobiernos, se podría generarse una sana competencia por ofertar más y mejor gasto público hacia sus contribuyentes en la medida en que exista una clara correspondencia entre su nivel de gasto y sus propias fuentes de ingresos.

Tal planteamiento deja de lado el problema de las externalidades en el proceso de asignación y los costos de desplazamiento de los contribuyentes de una a otra jurisdicción en función de la calidad del gasto ofertado, lo cual pudiera conllevar a la conformación en determinadas jurisdicciones de zonas exclusivas orientadas al consumo de los más pudientes, conformando una suerte de monopolio fiscal en donde la extracción de renta sería superior a otras jurisdicciones.

Esta situación incluiría inequidades horizontales en el proceso de asignación del gasto al fomentar severas desviaciones de la política tributaria a nivel local.

Así mismo, cuando se incluyen las transferencias intergubernamentales como fuente de financiación del gasto local, también tiende a aumentar el gasto burocrático y la toma de decisiones ineficientes en su asignación por los principales burócratas locales sin tener en cuenta las preferencias de los contribuyentes, sino sus propios intereses políticos. Tal situación implica que habría que sopesar si la provisión de determinado bien público sería más eficiente a nivel central o local, sembrando dudas sobre la eficiencia de la descentralización en la provisión de bienes públicos a nivel local.

Tal planteamiento llevó a los mencionados autores a sugerir una reducción del nivel de gasto descentralizado a fin de evitar posibles déficits fiscales a nivel nacional, lo cual condujo a una fuerte controversia teórica, pues un mayor nivel de descentralización debería ir acompañado de un menor nivel de gasto público.

No obstante, investigaciones empíricas posteriores destacan situaciones contradictorias sobre el grado de descentralización y la expansión del gasto público, tales son los casos de Cameron (1978, 1259) quien concluye que el mayor nivel de gasto público se evidencia en los países capitalistas con estructuras federales para la época, en tanto que Marlow (1988, 2599 y Grossman (1989, 64) argumentan todo lo

contrario, destacando más bien razones para fortalecer la descentralización fiscal (Álvarez et al., 2000, 9).

Sin embargo, en aras de aportar una solución al crecimiento desmedido del sector público a nivel local, Bell (1989, 219-220) elabora un planteamiento matemático en el cual trata de determinar el efecto de las externalidades generadas en la provisión de bienes públicos hacia localidades contiguas y el comportamiento maximizador de ingresos de cada gobierno, con el ánimo de determinar el número óptimo de jurisdicciones a considerar para realizar una provisión eficiente que aminore el efecto leviatán.

Para ello, supone un número dado de jurisdicciones y costos nulos de movilidad entre jurisdicciones, define una función de utilidad para los individuos (votantes) y una función de utilidad para el gobierno local. A través de diversos artificios matemáticos integra ambas funciones en una sola de mayor alcance que representaría la función de utilidad de toda la jurisdicción, a partir de la cual deriva el número óptimo de jurisdicciones que maximiza el nivel total de la localidad en referencia.

Concluye a partir de sus planteamientos matemáticos que en la medida en que mayores sean las externalidades no internalizadas, mayor será el gasto público y menor el nivel de utilidad total generado, constituyendo una provisión no óptima de recursos, en cuyo caso una solución centralizada resultaría más eficiente. Por otra parte, en la medida en que haya más movilidad interjurisdiccional menor será la capacidad para imponer impuestos por parte de los gobiernos locales y menor su capacidad para expandir el gasto.

Si bien este planeamiento constituye un aporte importante en este campo, al igual que en casos anteriores, la libre movilidad interjurisdiccional sigue siendo un elemento teórico de mucho peso al momento de contrastar la realidad con la práctica.

1.4.7. Principales críticas al planteamiento de Musgrave en la configuración de un sistema de competencias por niveles de gobierno

La valiosa aportación de Musgrave en torno a la definición de distintos objetivos a cumplir por cada nivel de gobierno distribuidos a través de sus ya famosas funciones del Estado: estabilización, distribución y asignación ha sido fuertemente

criticada por distintos autores a lo largo del tiempo en virtud de que no contemplan aspectos esenciales de la realidad práctica del federalismo fiscal.

Concretamente, los mencionados objetivos fueron diseñados muy apegados al enfoque positivo de la economía neoclásica, siguiendo los preceptos teóricos de la Economía del Bienestar en los cuales el criterio de eficiencia de Pareto juega un papel decisivo al momento de diseñar cualquier metodología propia en el campo de la hacienda pública con el ánimo de lograr asignaciones eficientes de bienes colectivos, excluyendo aspectos fundamentales que incluyen la política como variable endógena y no exógena de gran peso y significancia en la toma de decisiones en un sistema descentralizado de suministro de bienes y servicios públicos en la realidad.

Dentro de los señalamientos críticos, destacan entre otros autores, los planteamientos de Casahuga (1978, 311-320) en relación a la definición de objetivos a ser desempeñados por los distintos niveles de gobierno sin una clara distinción entre objetivos y atribuciones o competencias concretas de ingresos y gastos en una estructura federal de gobierno, lo cual constituye apenas un breve esbozo de lo que en la práctica pudiera implicar la concreción del federalismo fiscal, máxime cuando en la realidad actual existe una elevada tendencia a la integración supranacional implicando un fortalecimiento de los procesos de centralización en los cuales las funciones clásicas del Estado-nación vienen perdiendo importancia y eficiencia en el logro de sus objetivos.

Igualmente, se observa en el mundo en las últimas décadas una fuerte presión por imponer procesos de descentralización aún en países relativamente pequeños y de tradición centralista, lo cual deja entrever que tampoco el Estado-nación ha estado muy bien posicionado en el nivel de eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos hacia los niveles subnacionales de gobierno. Este planteamiento en ningún momento implicaría la desaparición del Estado-nación como actor fundamental del desarrollo económico, solo deja traslucir la necesaria y urgente necesidad de reasignar adecuadamente y bajo una metodología más realista las distintas competencias por niveles de gobierno.

La realidad de esta compleja situación es que en el campo práctico, cualquier decisión estatal puede generar efectos estabilizadores, distributivos y asignativos de manera simultánea, alejándose de los sencillos planteamientos teóricos de Musgrave. Es precisamente en este aspecto que el mencionado autor destaca la ingenuidad política en los planteamientos musgravianos al definir objetivos a cumplir por niveles de gobierno en aras de alcanzar la asignación óptima de recursos siguiendo la metodología paretiana

y considerando insignificante el peso de la variable política e institucional en el logro del mencionado objetivo.

Bajo este panorama parece que la solución ideal se orienta hacia consideraciones normativas que pudieran orientar claramente el proceso de descentralización de las distintas decisiones de gasto entre niveles de gobierno, ya que su esquema por objetivos confunde las funciones con las competencias, generando una amplia indeterminación si por ejemplo, los servicios de salud, seguridad social o transporte constituyen competencias óptimas a ser desempeñadas por el poder central o los niveles subnacionales de gobierno.

En función de estos planteamiento, claramente se precisa la definición de una constitución óptima (programa de descentralización fiscal y administrativa) que delimite claramente las competencias y no los objetivos a desarrollar por cada nivel de gobierno, además de un adecuado sistema de interrelaciones entre distintas jerarquías políticas, pues una determinada acción pública puede implicar efectos multinivel, destacando que la validez de los objetivos (funciones) definidos por Musgrave solo tendrían vigencia en el caso teórico en que cada política pública solo afectase un solo objetivo y fuese independiente de otros muchos objetivos de la política pública en una realidad cada vez más compleja e interdependiente.

Sin embargo, la crítica al citado enfoque por parte de Casahuga se torna aún más profunda al argumentar que ni siquiera siguiendo el enfoque de objetivos por niveles de gobierno al elaborar una constitución de la descentralización fiscal y administrativa, se podría alcanzar el objetivo de eficiencia pretendido por Musgrave ya que simplemente es imposible diseñarla, pues en todo sentido se tornaría no óptima.

Para sustentar este lapidario planteamiento se remonta a los argumentos de renombrados autores en la materia para concluir afirmando que si aún no se ha aceptado plenamente en el plano teórico la existencia de un mecanismo idóneo (ni matemático ni institucional) que garantice la eficiencia asignativa de bienes colectivos y que si el óptimo paretiano es inalcanzable en la teoría, con mayor razón lo será en la práctica, por consiguiente tampoco la constitución musgraviana pretendería ser óptima en la práctica.

Destaca en este sentido que los musgravianos cometen el error de determinar el suministro de bienes colectivos a partir de su mera clasificación y no en función de la eficiencia que implique su suministro por niveles de gobierno, ante lo cual señala una nueva orientación de los esfuerzos en esta materia tratando de incluir de manera

objetiva el comportamiento de los políticos dentro de la función de bienestar social de cualquier jurisdicción.

En función de ello señala que ahora los esfuerzos teóricos se orientan hacia otros enfoques tales como: la teoría de los juegos, la teoría de las constituciones, la teoría de la elección social y la teoría positiva de la democracia entre otras, en los cuales el comportamiento de los políticos se incluye en el análisis positivo, haciéndolo más realista al abandonar el puro análisis normativo de Musgrave.

Otra importante crítica proviene de Boadway y Shah (1995, 103) citado por Braña (2006, 85) en el sentido de en algunas oportunidades debería permitírseles a los gobiernos subnacionales asumir parte de la función de redistribución (definida solo para el nivel central en los planteamientos de Musgrave) con el ánimo de imponer restricciones importantes al poder nacional para evitar su ineficaz e improductiva expansión. En este sentido, destacan estos autores que el nivel central de gobierno en determinadas circunstancias de votación mayoritaria gestiona la función redistributiva con criterios muy expansivos que sobrepasan los límites teóricos impuestos por el criterio de optimalidad paretiana.

Por otra parte, en cuanto a la limitación impuesta a los gobiernos locales y regionales de acceder a la función de estabilización económica, debe analizarse cuidadosamente la posibilidad de su participación en función del nivel de autonomía financiera de que dispongan, ya que sus esfuerzos constituyen elementos clave para estimular el desarrollo local o regional.

En tal sentido argumentan los comentados autores, que solo debe mantenerse un marco institucional eficiente que evite por todos los medios un elevado nivel de endeudamiento que pudiera atentar en determinado momento contra los planes de estabilización nacional.

1.4.8. Las fuentes financieras en un sistema de gobierno descentralizado

La operatividad práctica del federalismo fiscal depende fundamentalmente de las fuentes de ingresos de que dispongan los distintos niveles de gobierno para hacerle frente a sus requerimientos de gasto, ya que la interconexión de ambas variables determina en última instancia la actuación del sector público.

Es por ello que el tratamiento ofrecido por la literatura especializada sobre la atribución de distintas categorías de ingreso por niveles de gobierno no es independiente

de las categorías de gasto, pues éstas generalmente quedan determinadas por aquellas en la configuración institucional que se siga en la constitución fiscal y administrativa óptima del federalismo fiscal, como se señaló en páginas anteriores.

Destacan en este sentido los ingresos tributarios, las transferencias intergubernamentales y la capacidad de endeudamiento como las principales fuentes de financiamiento de un sistema de gobierno multinivel, pero el determinar a cuál nivel de gobierno debe corresponder cada una de estas fuentes de ingresos implica considerar los principios de eficiencia y equidad distributiva tan destacados por la Teoría de la Hacienda Pública independiente del nivel territorial que se considere.

1.4.8.1. Los tributos

Bajo esta perspectiva señala Oates (1968, 45-46) que el efecto redistributivo de un determinado tributo a nivel central pudiera resultar altamente eficiente, no obstante si se considera su mismo efecto a nivel subnacional, éste podría tornarse peligrosamente ineficiente, dada la elevada movilidad de los factores productivos a nivel local, requiriéndose para ello de la inclusión del factor espacial como variable complementaria, al que Oates (1977, 14) considera como una importante restricción a tener en cuenta al momento de atribuir determinado tributo por niveles de gobierno.

Es por ello que algunos autores plantean que es posible asignar determinado tributo a cierto nivel de gobierno y su gestión a otro nivel a fin de evitar posibles situaciones de ineficiencia redistributiva, ya que en algunos casos desde el punto de vista administrativo resulta más conveniente el disponer de una fuente tributaria centralizada garante de equidad distributiva en aras de su sencillez operativa, evitando así la competencia fiscal desigual y diversas distorsiones en el proceso de asignación de recursos por parte del mercado (Rangel, 2003b, 84).

Además, la descentralización de las fuentes tributarias estimula una mayor responsabilidad y capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales al encontrarse más cerca de los contribuyentes a quienes deben rendir cuentas de su gestión.

En virtud de las múltiples interpretaciones y puntos de vista sobre la asignación de figuras tributarias por niveles de gobierno, el análisis de esta temática se torna un tanto compleja, por lo cual en esta oportunidad se siguen los dos principios más comúnmente aceptados en la materia por la literatura especializada: el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago.

En líneas generales la teoría del federalismo fiscal procura que los distintos gobiernos subnacionales cuenten con una suficiente fuente de recursos tributarios propios que garanticen su autosuficiencia financiera y su propia capacidad de gestión para planificar y ejecutar adecuadamente su respectivo nivel de gasto. Tal planteamiento se sustenta en la necesidad de evitar su financiamiento a través de cuantiosas cantidades de recursos a través de transferencias intergubernamentales del poder nacional, cuyos efectos se traducen en elevadas ineficiencias en la provisión de bienes y servicios, puesto que generalmente implican una sobreprovisión producto de la subestimación de los costos, lo cual conduce a elevados niveles de ilusión fiscal a nivel regional y local, ya que no se establece una adecuada correspondencia entre el nivel de beneficio percibido y la carga tributaria sufragada.

Es esta la razón fundamental que desde el punto de vista teórico se argumenta para defender la necesidad de que un sistema de gobierno multinivel cuente con un adecuado sistema tributario descentralizado (Angoitia, 2004, 46).

De acuerdo a este autor, generalmente se acepta que resulta muy saludable la presencia de cierto nivel de competencia fiscal a nivel de gobiernos subnacionales, ya que ello limitaría la conformación de grandes leviatanes que tienden a concentrar las distintas fuentes de ingreso, generadas básicamente por efecto de las variadas fuentes tributarias de que dispongan en determinado momento, más que de la descentralización de las competencias de gasto.

Sin embargo, pese a la generalizada conveniencia de descentralizar las fuentes financieras en un sistema de gobierno multinivel, la complejidad de efectos fiscales a nivel nacional y subnacional que ello implica ha impulsado fuertes críticas en aras de propiciar la eficiencia y la equidad distributiva entre niveles de gobierno.

En este sentido resalta el planteamiento de Oates (1977, 196) en relación a las ventajas que administrativamente ofrece un sistema tributario centralizado, expresadas en las diversas economías de escala propias de la unidad central de gobierno de la cual carecen por su propia naturaleza las administraciones subnacionales, ante lo cual se recomienda el diseño y puesta en marcha de sistemas fiscales compartidos entre niveles de gobierno a efectos de aminorar los citados costos administrativos.

Simultáneamente a nivel teórico se han suscitado ciertas controversias en torno a este punto, ya que si bien es cierto que la cercanía al contribuyente de un sistema tributario local debería propiciar la minimización de la elusión y la evasión fiscal, no obstante, la descentralización por su propia naturaleza estimula la competencia fiscal

entre jurisdicciones fomentando con ello el surgimiento de los mencionados problemas de ineficiencia.

Igualmente, desde el punto de vista de la equidad horizontal la descentralización tributaria genera serias dudas sobre su verdadera eficiencia, ya que al utilizarse tributos con bases impositivas ampliamente desiguales, podrían incentivarse grandes diferencias fiscales entre jurisdicciones, lo cual incentiva el surgimiento de inequidades fiscales por habitante, pues se establecería un trato desigual entre iguales.

Pese a que el sistema de transferencias intergubernamentales podría ser el mecanismo ideal para corregir estas fallas de la descentralización tributaria, gran parte de los expertos en la materia se oponen a esta solución y claramente establecen la necesidad de no descentralizar tributos de bases no uniformemente distribuidas, de acuerdo a la opinión de Musgrave (1983, 13) referenciado por Angoitia (2004, 47).

Otro aspecto que destaca la literatura especializada en este sentido es la presencia de externalidades (positivas o negativas) producto de la acción tributaria entre jurisdicciones, concretamente cuando las bases impositivas son móviles, lo cual induce en muchas oportunidades la exportación de la carga fiscal a jurisdicciones vecinas, las cuales podrían terminar afrontando los costos de provisión de los bienes y servicios públicos de otras jurisdicciones, incorporando inequidades horizontales que fomentarían grandes diferencias interjurisdiccionales.

Ante esta problemática es recomendable la cooperación interjurisdiccional, la cual a través de un adecuado proceso de negociación podría aminorar estas deficiencias administrativas propias de la descentralización tributaria. Sin embargo, la premisa más generalizada en este sentido es que el poder central es el ente más adecuado para gestionar tributos de esta naturaleza, pues en la mayoría de los casos los gobiernos locales ignoran los efectos externos que sus políticas tributarias pudiesen generar en su entorno.

Dentro de esta amplia variedad de efectos fiscales, es de suma importancia el definir adecuadamente el conjunto de atribuciones fiscales de cada nivel de gobierno en la cual, además de cuidar los aspectos relativos a la eficiencia y equidad distributiva, debe prevalecer el respeto a cierto grado de autonomía financiera hacia los gobiernos subnacionales en aras de que éstos cuenten con cierta capacidad de maniobra en el diseño y gestión de sus propia política tributaria.

Este es quizá el aspecto más relevante desde el punto de vista teórico del federalismo fiscal, ya que la concesión de cierta independencia administrativa hacia los

niveles de gobierno subnacional puede entenderse como una simple desconcentración administrativa (Aghón, 1993, 8).

Desde esta perspectiva en la práctica el aspecto institucional y político desempeña un papel preponderante en la configuración de distintos grados de autonomía fiscal, yendo desde la plena descentralización de la capacidad tributaria, en la cual el poder nacional concede a los gobiernos subnacionales la capacidad para definir completamente todos los elementos del tributo, incluyendo su potestad para recaudarlo y administrarlo, hasta situaciones más conservadoras de descentralización tributaria en las cuales los gobiernos subnacionales solo cuentan con la capacidad para decidir solo sobre algunos elementos del tributo, manteniendo el poder central el control sobre los aspectos más importantes.

1.4.8.1.1. La financiación mediante el principio del beneficio

El principio del beneficio en el campo fiscal se refiere básicamente a la correspondencia que debe existir entre la carga tributaria a sufragar por el contribuyente y el nivel de beneficio que éste percibe a través de bienes y servicios públicos provistos por el sector público, y en función de ello se argumenta que quien reciba mayores beneficios debe asumir un mayor costo impositivo (Albi et al., 2000b, 19).

Algunos autores como Oates (1990, 6) citado por Angoitia (2004, 51) defienden ampliamente el nivel de eficiencia que proporciona la provisión de bienes y servicios públicos en base al principio del beneficio, ya que de manera similar a la asignación privada del mercado, el tributo se comporta de manera similar al precio de venta, ofreciendo valiosa información sobre el costo de provisión pública. De esta manera se dificulta el traslado de la carga tributaria hacia otros contribuyentes distintos de los que efectivamente perciben el beneficio.

En ausencia de esta correspondencia entre la carga tributaria y el beneficio obtenido, el costo de provisión puede resultar infravalorado o sobrevalorado, conduciendo esta inadecuada percepción por parte del contribuyente a severas ineficiencias en la provisión, ya sea hacia una sobreproducción o hacia una infraproducción de los bienes y servicios públicos.

Es por ello que los tributos asignados bajo el principio del beneficio no deben limitar su acción solo a los residentes de una jurisdicción, sino a cada uno de sus beneficiarios independientemente del lugar donde se encuentren, pues de lo contrario se

estimularía la competencia fiscal entre jurisdicciones al desaparecer la interrelación tributo-beneficio.

Pese a que se destaca en la literatura la eficiencia asignativa que ofrece el principio del beneficio a nivel subnacional, su crítica más destacada proviene de la consideración de la equidad vertical que se posiciona de manera opuesta a la eficiencia, dado el carácter regresivo que ostenta esta forma de tributación.

El carácter regresivo queda expresado en el hecho de que por lo general los gobiernos subnacionales provén bienes y servicios públicos básicos o esenciales al consumidor (o beneficiario), cargando en mayor proporción a aquellos sectores sociales de menor renta respecto a los de niveles de renta más elevada, para quienes la carga tributaria resulta ser menor.

Otra de las críticas que afloran en este sentido se refiere al hecho de que constituye un error el comparar la fijación de tributos en el campo público con el precio de venta utilizado para la producción de bienes privados, ya que en el campo público prevalece el problema de la revelación de las preferencias del beneficiario, lo cual como ya es conocido introduce severas ineficiencias en la provisión.

En virtud de estos planteamientos, los análisis teóricos han venido decantando la utilidad de este principio solo para la provisión de bienes privados por parte del sector público, tomando el principio de la capacidad de pago del contribuyente para el resto de bienes sociales provistos por éste.

1.4.8.1.2. La financiación mediante el principio de la capacidad de pago

El principio de la capacidad de pago hace referencia a que la carga impositiva se establece en función de la posición económica del contribuyente, vale decir, aquellos que se ubiquen en una mejor posición deben afrontar una carga más elevada y viceversa para quien ostenten posiciones menos favorecidas, propiciando de esta manera una amplia equidad distributiva horizontalmente, ya que a diferencia del principio del beneficio, la redistribución de renta fomentaría un residuo fiscal positivo en los niveles de renta más bajos y un residuo fiscal negativo en los niveles de renta más elevados.

Sin embargo, pese a esta destacada ventaja, el hecho de identificar la capacidad de pago de una persona con su nivel de renta puede conducir a severas distorsiones asignativas que se traducen posteriormente en considerables ineficiencias e incluso inequidades en la provisión de bienes y servicios públicos, ya que no se considera el

esfuerzo realizado por el contribuyente en el proceso de obtención de su renta, para lo cual sería necesario incluir otros mecanismos alternos en la cuantificación del nivel de renta a ser gravado, tales como una medida exacta del nivel de ocio, de la capacidad para generar renta o incluso el nivel de utilidad percibida de los bienes consumidos (Albi el at., 2000b, 22).

Desde este punto de vista Neumark (1994, 142) citado por Angoitia (2004, 56) destaca las limitaciones de la utilización del principio de la capacidad de pago a nivel subnacional. Concretamente este principio debería ser capaz de establecer el límite de la carga tributaria a ser afrontada por un determinado contribuyente, así como el proceso de distribución de la carga impositiva entre individuos. Frente a esta última cuestión manifiesta su severas dudas sobre su eficiencia asignativa, ya que al no haber correspondencia entre la carga tributaria y el beneficio obtenido, este principio no puede evitar el surgimiento de residuos fiscales entre jurisdicciones y la subsiguiente exportación de la carga fiscal hacia jurisdicciones vecinas, afectando de esta manera la neutralidad que el sistema tributario debe garantizar en relación a la localización del trabajo y el capital como factores productivos fundamentales.

Igualmente, en relación a la determinación del límite de la carga fiscal a soportar por el contribuyente, este principio podría implicar severas distorsiones e inequidades cuando de manera descoordinada varios niveles de gobierno acceden a una misma base imponible, pudiendo propiciar un uso excesivo del tributo a nivel nacional, con una sobrecarga tributaria insostenible por el contribuyente.

Sin embargo, ambos principios, capacidad de pago y beneficio coexisten indistintamente en cualquier estructura tributaria descentralizada con la ventajas y desventajas que cada uno pudiera implicar en la función asignativa, lo cual en última instancia dependerá de las distintas competencias de gasto asumidas por la unidades subnacionales de gobierno y del grado de coordinación fiscal que se establezca entre los distintos niveles de gobierno.

1.4.8.1.3. Principales criterios adoptados en la asignación tributaria por niveles de gobierno

Si bien la asignación tributaria por niveles de gobierno obedece a distintas reglas técnicas, también involucra variados factores políticos, institucionales e históricos propios del devenir de las naciones en la distribución equitativa del poder. En

este sentido, Rangel (2003b, 84-85) realiza un breve resumen cronológico de las principales aportaciones por diversos autores en torno a los criterios más destacados para asignar figuras tributarias por niveles de gobierno.

Dentro de éstos destacan los siguientes:

- El gobierno central debe gestionar los tributos de bases móviles delegando a los gobiernos subnacionales aquellos de base inmóvil.
- Todos aquellos tributos con pronunciados efectos sobre la estabilización y/o redistribución de la renta, deben ser adjudicados al poder nacional, en tanto que los niveles subnacionales deben gestionar tributos con carácter neutral.
- Todos los niveles de gobierno deben gestionar sus tributos siempre en función del principio del beneficio, es decir, que la carga tributaria debe estar en función del nivel de beneficio percibido por el contribuyente.
- El poder nacional puede indistintamente utilizar en la fijación de sus tributos el principio de la fuente o de la residencia, en tanto que los niveles de gobierno subnacional deben necesariamente utilizar el criterio de residencia a objeto de evitar la exportación de la carga tributaria a jurisdicciones aledañas.
- Fomentar la minimización de las disparidades regionales, para lo cual es recomendable que los gobiernos subnacionales no dispongan de jurisdicción sobre tributos con bases ampliamente diferenciadas entre regiones.
- Incentivar la participación y coordinación fiscal entre distintos niveles de gobierno a objeto de fortalecer el sistema fiscal nacional como una sola unidad operativa.
- La carga impositiva deba ser totalmente internalizada por los contribuyentes de la jurisdicción beneficiaria de su rendimiento.
- A fin de mantener la equidad vertical entre niveles de gobierno, las competencias de ingresos deben corresponder plenamente a las competencias de gasto.
- Para el logro de los objetivos de estabilización y redistribución de la renta se sugiere que aquellas bases impositivas más cuantiosas sean gestionadas por el poder nacional, lo cual simultáneamente podría implicar severas ineficiencias al destruirse la corresponsabilidad entre ingresos y gastos por niveles de gobierno. Ante tal planteamiento resulta interesante la posibilidad de implementar fórmulas de participación impositiva a través de las cuales pueda percibirse el beneficio fiscal en todos los niveles de gobierno.

En este mismo orden de ideas, Oates (1999, 1125-1126), sugiere en relación a las fuentes tributarias de los niveles subnacionales que éstos deben procurar la gestión de impuestos de bases fijas, hacer uso del principio del beneficio en el caso de gravar factores productivos de elevada movilidad y aplicar el principio de tributación en la fuente o residencia.

Paralelamente a estos criterios se encuentran las clásicas normas sugeridas por Musgrave y Musgrave (1992, 587-590) en relación a la asignación eficiente de figuras tributarias por niveles de gobierno en un sistema federal de gobierno.

Estos autores argumentan claramente que los gastos o servicios de ámbito nacional deben ser financiados por el nivel central de gobierno y que los servicios jurisdiccionales deben ser financiados con tributos propios del ámbito regional o local.

A nivel central debe asignarse el impuesto progresivo sobre la renta de amplia base, gravando todas las fuentes de ingresos con independencia de su origen, incluyendo tanto la renta personal como sobre sociedades. Igualmente, deben incluirse en este nivel aquellos impuestos relacionados con las transmisiones de propiedad a través de herencias o donaciones, dado que si existen diferencias impositivas podría motivarse la movilidad del capital a ser gravado.

En el nivel medio de gobierno deben ubicarse aquellos tributos sobre la renta personal y de sociedades de los residentes que fluyan hacia no residentes, para lo cual se hace necesario un mecanismo legal que evite la evasión fiscal. Igualmente, es apropiado este nivel de gobierno para gravar las ventas en su destino a objeto de evitar la evasión del tributo, especialmente cuando éstas se realizan fuera de la jurisdicción y, finalmente aquellos tributos relacionados con el gravamen de la producción en el origen o en la fuente que incluya las exportaciones, como una forma de gravar el aporte de los servicios públicos en la producción.

A nivel local se deben gestionar tributos de bases fijas, tales como la tierra y el conjunto de mejoras y construcciones sobre ésta. Igualmente, si se quiere gravar la renta, el impuesto a las nóminas es el mecanismo ideal para evitar evasiones a través de los desplazamientos entre jurisdicciones y, finalmente las tasas y contribuciones especiales, ya que es a nivel local donde se percibe con mayor frecuencia los beneficios de los servicios públicos provistos por el sector público.

Por otra parte, en algunas oportunidades se requiere el uso de impuestos compartidos pues un mismo tributo puede ser utilizado simultáneamente por distintos niveles de gobierno, como es el caso del impuesto sobre la renta en Estados Unidos, el

cual es gestionado por el poder nacional y el poder estatal, implicando esta situación exigentes niveles de coordinación fiscal para evitar ineficiencias asignativas y sobrecargas a los contribuyentes.

Lo ideal es manejar la recaudación a nivel central y luego que sea éste el ente encargado de compartir estos recursos con los niveles subnacionales de gobierno ahorrando de esta manera los costos administrativos en su recaudación. Igualmente, también se maneja en la práctica la figura de un impuesto único a nivel nacional con recargas sobre la alícuota total por parte de los gobiernos subnacionales. Éstos y otros arreglos institucionales en los distintos sistemas de financiación que pueden configurarse en la práctica se abordarán en mayor profundidad en el próximo apartado.

En función de la similitud de criterios sugeridos por los distintos autores abordados y siguiendo a Rangel (2003b, 85-89) se presenta a continuación un breve resumen de los aspectos más destacados en la configuración de una estructura tributaria descentralizada.

a. Necesariamente debe establecerse una adecuada correspondencia entre ingresos y gastos dentro de un mismo nivel de gobierno.

Esta correspondencia puede lograrse a través de la implementación del *principio de la suficiencia financiera* que plantea la exigencia fundamental de cualquier unidad de gobierno de contar con adecuadas fuentes de ingresos que le permitan afrontar sus necesidades de gasto, evitando así desviaciones asignativas y propiciando el equilibrio fiscal. Igualmente, la mencionada correspondencia puede sustentarse en la *corresponsabilidad fiscal* que deben ostentar los distintos niveles de gobierno subnacional, entendida como la capacidad de disposición de instrumentos fiscales propios que les aseguren cierto grado de discrecionalidad y autonomía en la gestión de sus propios planes para hacer frente a las distintas demandas sociales en su propia jurisdicción. De esta manera se estaría logrando acercar la administración al administrado, esencia fundamental del federalismo fiscal evitando que los gobiernos subnacionales se conviertan solo en agencias de las decisiones del poder nacional.

Destaca en este sentido la comentada autora que los principios de suficiencia financiera y corresponsabilidad fiscal deben manejarse con sumo cuidado, ya que en algún momento pudieran generar efectos opuestos, especialmente cuando prevalecen elevadas diferencias interjurisdiccionales en términos de población y capacidad contributiva, en las cuales una elevada autonomía fiscal pudiera ir en contra del

principio general de coordinación que debe darse entre los distintos niveles de gobierno, afectando posiblemente los efectos distributivos y estabilizadores del poder nacional.

b. Se requiere de una adecuada coordinación y armonización en la estructura tributaria. Dado que los tributos subnacionales deben cumplir objetivos muy concretos a nivel de cada jurisdicción, éstos pudieran en determinado momento colisionar con las políticas nacionales de estabilización o redistribución de la renta, requiriéndose en tales casos de una adecuada coordinación de la actuación de los gobiernos subnacionales por parte del poder central, a objeto de evitar estos inconvenientes.

Adicionalmente, es imprescindible una adecuada armonización entre niveles de gobierno a efectos de minimizar los costos administrativos de recaudación y la competencia fiscal interjurisdiccional, la cual pudiera conducir en determinados casos a atender contra la equidad horizontal, incentivando la diferenciación de cargas fiscales entre iguales que acceden a similares niveles de servicios públicos. Igualmente, pudiera verse afectado también el principio de neutralidad al incentivar posibles desplazamientos de las fuentes de rentas entre jurisdicciones cuando persisten elevadas diferencias en la presión fiscal entre ellas.

c. Los impuestos deben ser perceptibles. Este criterio se refiere a que los beneficios fiscales deban ser fácilmente percibidos por el contribuyente en función de la carga sufragada por los mismos. En este caso es recomendable evitar complejidades en el diseño y administración de los mismos, ya que pudiera fomentar cierto grado de incertidumbre en el contribuyente (ilusión fiscal) traducidas posteriormente en elecciones ineficientes por parte de éste.

d. Debe evitarse al máximo la exportación fiscal. La exportación de la carga fiscal se produce cuando una jurisdicción hace recaer a través de su sistema tributario sus propios costos de provisión sobre los residentes de otras jurisdicciones. Tal criterio se enmarca dentro del enfoque del principio de localización atinente a la conveniencia de que el sistema tributario debe estar siempre circunscrito a una determinada jurisdicción, para lo cual es aconsejable que los niveles subnacionales de gobierno se abstengan de gestionar tributos de bases móviles entre jurisdicciones.

e. Procurar la aplicación del principio del beneficio en aras de incentivar la eficiencia asignativa a nivel subnacional, ya que este mecanismo permite ofrecer información a los beneficiarios sobre los costos de provisión de los servicios públicos que disfrutan, evitando así los problemas de sobreprovisión e infraprovisión. A través de una buena percepción de los beneficios recibidos, las autoridades podrían con mayor

facilidad conocer la disposición de los contribuyentes a sufragar los costos de provisión y si esta realidad se llegase a conocer a nivel de varias jurisdicciones, podría fomentarse la eficiencia en las decisiones de ubicación del contribuyente.

f. Asignar al poder nacional todos aquellos tributos cuya influencia se manifieste en las funciones de estabilización y redistribución, y dado que éstos expresan las fuentes más cuantiosas de ingresos fiscales a nivel nacional, debe procurarse el uso de mecanismos de coordinación fiscal a fin de garantizar cierto grado de equilibrio en el rendimiento tributario del poder nacional y los niveles subnacionales de gobierno.

g. Evitar la descentralización de tributos cuyas bases imponibles no estén distribuidas uniformemente entre jurisdicciones, ya que la concentración de bases impositivas solo en unas pocas regiones impondría la necesidad de establecer subvenciones de igualación por parte del poder central a efectos de garantizar la equidad horizontal y en la medida en que éstas sean más condicionadas podrían aminorar el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales.

Por otra parte, esta situación en algunas oportunidades pudiera implicar que las jurisdicciones con mayor capacidad impositiva recibieran compensaciones negativas a fin de equilibrar la situación fiscal de las que ostentan menos posibilidades, lo cual indudablemente implicaría una seria distorsión en la redistribución fiscal que inicialmente se preveía lograr por parte del poder nacional, siendo lo más aconsejable que las subvenciones de igualación sean lo más pequeñas posibles a objeto de que sus efectos distorsionantes se minimicen lo más que se pueda.

h. Propiciar siempre el uso de los principios técnicos de economicidad o simplicidad en la estructura tributaria, procurando la minimización de los costos administrativos y de cumplimiento del tributo. En este sentido, los costos relativos a la exacción, recaudación y control de la recaudación tributaria deben en todo caso ser sufragados por los organismos públicos encargados de tales funciones y solo en menor medida por el contribuyente. En función de ello debe siempre buscarse que éstos sean mínimos, por lo que algunos autores plantean que resulta más rentable el disponer de unas pocas fuentes cuantiosas de recursos fiscales que de una gran cantidad de tributos con bajos niveles de recaudación.

i. La atribución impositiva debe realizarse en función de la incidencia sobre los factores de producción. En este sentido es recomendable considerar la movilidad de éstos, procurando el criterio de que a mayor movilidad, más centralizados deben estar las figuras tributarias que los graven a objeto de evitar problemas de evasión fiscal entre

jurisdicciones. En este caso aquellos tributos que incidan sobre el capital deben estar gestionados por el poder nacional, en tanto que aquellos cuya influencia sea sobre el factor trabajo pudiesen ser gestionados por los niveles intermedios de gobierno con los mecanismos complementarios necesarios para evitar la emigración entre jurisdicciones y finalmente, aquellos tributos cuya acción impositiva recaiga sobre la tierra y todas las mejoras y construcciones sobre ésta, deben ser gestionados por el nivel local de gobierno.

En el campo práctico, la aplicación de esta serie de criterios para asignar tributos por niveles de gobierno muchas veces puede propiciar situaciones complejas, en las cuales un criterio puede limitar el logro del objetivo esperado de otro u otros criterios, requiriéndose para ello una adecuada coordinación fiscal por niveles de gobierno, en la cual se defina claramente el objetivo a lograr a través del sistema de financiación establecido.

Par ello es fundamental el considerar los principales aspectos culturales, políticos y económicos de cada sociedad, en las cuales seguramente se encuentra la razón para atribuir mayor o menor peso a determinado criterio respecto a los demás.

Dependiendo de la manera como se integre esta variedad de criterios en un sistema de financiación multinivel, se configurarán diversos y variados sistemas de financiación tributaria los cuales seguramente difieren ampliamente entre países, pero su orientación fundamental seguirá siendo el logro del mayor nivel de eficiencia en la asignación del gasto público entre niveles de gobierno.

1.4.8.1.4. Principales modelos de financiación tributaria en un sistema federal de gobierno

En función del grado de descentralización que se pretenda imponer dentro de un sistema tributario, así como en atención al peso que se asigne a los principios de eficiencia y equidad distributiva (horizontal y vertical), las distintas figuras impositivas se combinan de variadas formas para dar origen a múltiples sistemas de financiación fiscal en un sistema de gobierno multinivel. Siguiendo a Piffano (2005, 30, 58-60) dentro los principales esquemas financieros se encuentran los siguientes:

a. Sistemas tributarios propios

Esta modalidad implica que las bases y alícuotas estén bajo el control de los niveles subnacionales de gobierno, las cuales pueden adoptar la forma de separación de

fuentes o concurrencia de fuentes en la gestión de las mismas por parte de dos o más niveles de gobierno.

En este caso es muy importante destacar el hecho de que cuando se manejan fuentes impositivas concurrentes o comunes a distintos niveles de gobierno, distintas figuras impositivas gravan un mismo hecho imponible lo cual en determinado momento podría acarrear problemas de doble imposición, ameritando serios esfuerzos por parte del poder central para coordinar adecuadamente el uso de los distintos tributos aplicados sobre la citada base.

El mecanismo más utilizado en la práctica es el sistema de compensaciones entre distintos impuestos (tax credit), mediante el cual se acepta que los contribuyentes deduzcan de su contribución nacional las distintas contribuciones a que estén sometidos a nivel subnacional, aminorando de esta manera el exceso de gravamen que podría recaer sobre determinada fuente de renta que por su elevado rendimiento sea escogida para ser compartida por distintos niveles de gobierno en forma simultánea.

Por otra parte, el caso de la separación de fuentes implica una asignación por separado de las distintas fuentes de renta a distintos niveles de gobierno, las cuales además de ser muy limitadas generalmente tienen distintos niveles de rendimiento. Es precisamente la potestad exclusiva de algún nivel de gobierno sobre este tipo de fuentes, lo que conlleva a severas asimetrías de neutralidad en la redistribución de la renta, lo cual en la práctica implica serios esfuerzos institucionales que garanticen mayor equidad distributiva evitándose con ello improductivas diatribas políticas entre niveles de gobierno (Rangel, 2003b, 91-92).

b. Sistemas de alícuotas adicionales

Este mecanismo se caracteriza por el hecho de que la definición y gestión de las bases imponibles y las alícuotas son potestad del poder nacional, admitiendo el establecimiento de alícuotas adicionales por parte de los gobiernos subnacionales.

c. La participación o coparticipación impositiva

Bajo este esquema se maneja una centralización de la recaudación tributaria y su posterior distribución hacia los distintos niveles de gobierno por parte del poder central. En este caso las bases y alícuotas impositivas son definidas por el poder nacional y el mecanismo distributivo, así como el grado de participación de cada gobierno subnacional en el monto total de ingresos captados se expresa mediante instrumentos jurídicos que forman parte del marco institucional establecido para la operatividad del sistema tributario en general, con la particularidad de que cada unidad

subnacional de gobierno dispone de libertad plena para adjudicar los mencionados fondos a los distintos requerimientos de gasto propios de su accionar fiscal.

d. Transferencias de libre disponibilidad

A través de esta modalidad el poder nacional transfiere un determinado monto de recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno mediante la figura de transferencias intergubernamentales. Este mecanismo generalmente se realiza siguiendo un criterio redistributivo del presupuesto nacional, en el cual las transferencias asignadas no están condicionadas a un determinado uso o destino por parte de sus beneficiarios.

e. Transferencias condicionadas

Contrariamente, en este caso los recursos traspasados por el poder central hacia los gobiernos subnacionales son condicionados por éste a determinado uso o destino a nivel subnacional.

Esta disposición de esquemas de financiamiento expresa en orden descendente el grado de autonomía fiscal otorgado a los niveles subnacionales de gobierno, siendo los dos primeros los modelos fiscales más autónomos en los cuales el principio de corresponsabilidad fiscal, que garantiza la rendición de cuentas por parte de los gobiernos subnacionales a sus electores, se fortalece ampliamente.

No obstante, la concurrencia de fuentes tributarias pudiera en determinadas circunstancias implicar una reducción del nivel de autonomía local, ya que la superposición de gravámenes sobre una misma fuente de ingresos tributarios obliga a los distintos niveles de gobierno a establecer límites máximos de presión tributaria, imponiéndose siempre la preponderancia de los intereses nacionales sobre los intereses de los gobiernos subnacionales, planteamiento que se engloba en el principio de unidad que debe ostentar la política fiscal nacional.

En este sentido el análisis teórico se ha venido orientando por reconocer que el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales debe hacerse de manera parcial, la cual debe estar debidamente acotada a través de distintos instrumentos jurídicos o incluso a nivel constitucional con el ánimo de evitar que una elevada autonomía subnacional entre en conflicto con los objetivos de las principales políticas fiscales a nivel nacional. En este sentido, en el campo práctico se permite a los gobiernos subnacionales fijar alícuotas propias de determinados tributos, pero sin capacidad para legislar sobre las bases impositivas. En algunas oportunidades los gobiernos subnacionales cuentan con capacidad para legislar sobre las bases o crear

nuevos impuestos, pero bajo la condición de que las alícuotas estén delimitadas por el poder nacional.

Bajo esta dinámica tributaria, la capacidad por parte de los gobiernos subnacionales de fijar sus propias alícuotas impositivas y establecer diferencias de éstas entre jurisdicciones, constituye el criterio más idóneo para garantizar un cierto nivel de autonomía financiera subnacional en un esquema de verdadero federalismo fiscal.

1.4.8.1.5. Necesidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno al establecer competencias tributarias

El principal problema que debe afrontar el federalismo fiscal es el relacionado con el reparto y coordinación de las distintas figuras tributarias entre distintos niveles de gobierno, el cual generalmente ha sido definido por algunos autores como el enfoque constitucional del federalismo fiscal, en el cual se analiza detalladamente la naturaleza y gestión de los distintos ingresos locales.

Bajo esta filosofía los ingresos locales adoptan la clasificación de ser autónomos y no autónomos, entrando dentro de la primera categoría todos aquellos cuyo hecho imponible, base y alícuota impositiva sean definidas y gestionadas totalmente por la autoridad local. En la segunda categoría, se engloban todos aquellos ingresos locales cuyo hecho imponible, base y alícuota son establecidos por el poder central, dentro de los cuales entran las subvenciones, los recargos y las participaciones.

La plena autonomía local no se da en práctica como se argumenta en el plano teórico, sino que, como se dijo en páginas anteriores, admite distintas gradaciones, pero en todo caso necesariamente se requiere de una adecuada coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno y a veces delicados procesos de negociación política, a objeto de evitar complicaciones institucionales que pudieran traducirse en situaciones de doble imposición o sobrecargas fiscales.

Uno de los mecanismos más idóneos para distribuir adecuadamente las distintas figuras tributarias por niveles de gobierno lo constituye la rigurosa aplicación de los propios principios tributarios que orientan los fines a lograr por cada tributo, los cuales cobran mayor importancia cuando se abordan los sistemas de coparticipación fiscal entre distintos niveles de gobierno, pues debe cuidarse ampliamente los efectos de las externalidades interjurisdiccionales o la exportación de tributos, para lo cual posiblemente deben implementarse distintos mecanismos de compensación fiscal

(subvenciones) además de las distintas figuras impositivas adoptadas en el arreglo institucional (Domingo, 1977, XXV-XXVI).

1.4.8.1.6. Distribución de figuras tributarias por niveles de gobierno

Siguiendo a Rangel (2003b, 101-104) la atribución de figuras tributarias por niveles de gobierno responde al criterio particular de cada sistema de gobierno federal en lo que respecta al grado de autonomía fiscal que quiera otorgarse a los niveles subnacionales de gobierno, así como a metas específicas en lo atinente a la eficiencia y equidad distributiva del gasto, destacando en este caso que tal proceso corresponde a los objetivos político-institucionales de cada administración federal.

En algunos casos los objetivos de equidad redistributiva (vertical y horizontal) pesan más que los criterios de eficiencia en el juego político de fuerzas bajo las cuales se definen las líneas maestras que orientan las distintas experiencias de federalismo fiscal en el mundo.

Bajo este enfoque se pueden generar múltiples combinaciones de figuras tributarias entre distintos niveles de gobierno, asignando las bases imponibles de manera exclusiva a determinado nivel de gobierno o estableciendo acuerdos institucionales para su coparticipación con otros niveles gubernamentales. Igualmente, entra también en esta dinámica distributiva el tipo y modalidad de transferencias intergubernamentales a utilizar a fin de compensar o equilibrar los distintos desequilibrios que pudiesen generarse de este proceso.

En este sentido, buscando la manera de acercarse a los principios normativos del federalismo fiscal en materia de asignación de fuentes de ingreso por niveles de gobierno y de acuerdo a la naturaleza de cada tributo, se presenta en el Cuadro N° 1 un posible esquema distributivo, de los múltiples que pudieran darse en la práctica.

Cuadro N° 1

<i>Distribución de fuentes tributarias por niveles de gobierno</i>			
<i>Figuras Tributarias</i>	<i>Niveles de gobierno</i>		
	<i>Central</i>	<i>Regional</i>	<i>Local</i>
	Titularidad		
Impuesto sobre la renta	Compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
Impuesto sobre la renta personal deducible		Exclusivo	
Impuesto sobre sociedades	Exclusivo		
Impuesto al ejercicio de las actividades económicas		Compartido	Titularidad compartido
Impuesto patrimonial	Exclusivo		
Impuesto general a las ventas (IVA)	Titularidad	Compartido (fase minorista)	
	Compartido (fase minorista)		
Impuesto sobre consumos específicos (accisas)	Compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
Impuesto sobre sucesiones	Exclusivo		
Impuesto a las importaciones y exportaciones	Exclusivo		
Impuesto a los recursos naturales	Exclusivo		
Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria			Exclusivo
Impuestos sobre vehículos de tracción mecánica			Exclusivo
Otros impuestos menores: juegos de azar, publicidad, entre otros		Exclusivo*	Exclusivo
Contribuciones especiales		Exclusivo (en su ámbito)	Exclusivo (en su ámbito)
Tasas	Servicios de carácter nacional	Servicios de carácter regional	Servicios de carácter local

Fuente: Rangel (2003b, 104)

1.4.8.2. Las transferencias intergubernamentales

La segunda gran fuente de recursos financieros de que disponen los niveles subnacionales de gobierno en un sistema federal lo constituyen las transferencias intergubernamentales, las cuales se expresan en distintos montos de dinero que generalmente el nivel central de gobierno transfiere a los niveles subnacionales de gobierno a objeto de cubrir distintos fines de eficiencia y equidad distributiva de recursos. En la generalidad de los casos es el poder nacional el ente que transfiere recursos, dado que es éste el que dispone de las mayores fuentes de ingresos tributarios en aras del cumplimiento más eficiente de las funciones de estabilización económica y redistribución de la renta, definidas como sus funciones propias por la teoría normativa del federalismo fiscal (Albi et al., 2000a, 192).

En esencia, la razón de ser de las transferencias intergubernamentales la constituyen las deficiencias de ingresos que se presentan en los niveles subnacionales de gobierno para hacerle frente a sus responsabilidades de gasto (inequidad vertical), así como profundas diferencias de capacidad fiscal entre jurisdicciones (inequidad horizontal), producto de la propia estructuración descentralizada de las distintas competencias fiscales en un sistema federal de gobierno.

Estas inequidades o desequilibrios en la distribución de fuentes de ingresos por niveles de gobierno se remontan a la fase inicial de conformación de cualquier sistema de federal, momento en el cual no se conoce a ciencia cierta las necesidades de gasto que progresivamente a lo largo del tiempo se irán acrecentando a nivel subnacional.

De allí la importancia de las transferencias intergubernamentales como mecanismos financieros ideales que vienen a suplir estas falencias propias de la estructuración política e institucional del federalismo fiscal en sus primeras etapas, buscando siempre lograr la mayor eficiencia y equidad (vertical y horizontalmente) en cada jurisdicción (Velásquez, 2003, 64-65 y Álvarez y Cantarero, 2004, 5).

1.4.8.2.1. Principales razones que motivan el uso de las transferencias

El estudio de las transferencias intergubernamentales en un sistema federal de gobierno ha constituido uno de los aspectos de mayor interés en la literatura especializada, concretamente por los múltiples efectos que éstas generan a nivel subnacional.

Si bien la teoría del federalismo fiscal postula desde el ámbito autonómico la conveniencia de que los distintos niveles de gobierno subnacionales sean capaces de lograr su propia autosuficiencia financiera, tal idealismo no es fácil de concebir en la práctica, ya que como se dijo en el apartado anterior, la propia configuración constitucional propicia tales desequilibrios financieros.

En este sentido, una de las razones fundamentales que han abordado su estudio radica en los efectos espaciales (externalidades) que los montos de recursos transferidos entre niveles de gobierno generan sobre los distintos territorios y jurisdicciones receptoras, cuyos análisis iniciales fueron realizados por Oates (1977, 95-105) quien planteaba bajo un enfoque netamente microeconómico el uso de subsidios, impuestos unitarios y diversos procesos de negociación entre jurisdicciones como los mecanismos más adecuados para aminorar los distintos efectos derrame de la provisión de determinado bien o servicio por parte de un nivel subnacional de gobierno, evitando de esta manera asignaciones no óptimas del gasto.

El problema fundamental planteado radica en que tales efectos generan infraprovisiones de bienes en virtud de que no se establece una perfecta correspondencia entre los ingresos y gastos gestionados por determinada jurisdicción dentro de su propio territorio, provocando que la provisión de bienes y servicios públicos que realice genere efectos expansivos más allá de sus fronteras, lo cual amplía los costos de producción que a la larga se traduce en una producción inferior a la requerida.

En virtud de ello luce interesante la aplicación del principio del beneficio entre grupos pequeños de jurisdicciones, propiciando así la subsidiariedad fiscal en cada localidad, es decir que cada región disponga de su propia capacidad fiscal para cubrir sus propias necesidades de gasto. Sin embargo, cuando los efectos se esparcen a lo ancho de muchas jurisdicciones, debe ser el nivel central de gobierno el ente que debe asumir la potestad de la provisión de aquellos bienes que incurran en esta problemática, de allí la importancia que amerita una clara definición de competencias fiscales entre niveles de gobierno (McLure y Martínez-Vásquez, 2000, 6).

Por otra parte, los desequilibrios verticales entre niveles de gobierno también requieren el establecimiento de transferencias compensatorias hacia aquellas regiones o jurisdicciones que cuenten con fuentes de ingresos muy limitadas y debe ser el poder nacional quien les suministre los recursos para poder hacer frente a sus necesidades de gasto. Sin embargo, esta situación debe darse solo en casos extremos, pues de lo contrario se estaría limitando su propia capacidad financiera para gestionar su nivel de

gasto, propiciando una elevada dependencia del poder central que finalmente termina coartando su autonomía fiscal, principio fundamental en que se sustenta la teoría del Federalismo fiscal (FAO, 2004, 11-13).

En este sentido la participación impositiva en tributos nacionales pudiera en determinado momento solventar esta situación en aras de que este mecanismo sigue una dinámica semejante a una subvención condicionada, siempre y cuando se consideren aspectos fundamentales como el tamaño de la población a ser servida, atendiendo al principio de la diversidad en la asignación del gasto de manera más eficiente en virtud de la cercanía de los gobiernos locales a los principales beneficiarios y procurando evitar nuevos desbalances en la asignación de gasto.

Este planteamiento en apoyo de las transferencias compensatorias se sustenta en el hecho de que el problema fundamental no es tanto la fuente de ingresos, sino la eficiencia con que se asigne el gasto a nivel subnacional siempre que éstas se manejen de manera selectiva y sensata (Musgrave y Polinsky, 1970, 24-26).

Sin embargo, tal argumentación es criticada por otros autores quienes consideran que la coparticipación de impuestos responde únicamente a la brecha fiscal vertical que se genera entre el nivel central de gobierno y los niveles subnacionales, ignorando completamente las diferencias en la capacidad fiscal de cada jurisdicción.

En este sentido, tal mecanismo, si bien aminora la mencionada brecha podría estimular desequilibrios horizontales entre jurisdicciones, ya que implicaría la transferencia de recursos de las regiones ricas hacia las regiones pobres, sin que ello se traduzca en verdaderos estímulos para potenciar la capacidad tributaria de éstas (Porto, 1999, 5).

En cuanto a los desequilibrios horizontales que por su propia naturaleza se generan en un sistema federal de gobierno, el papel fundamental de las transferencias se orienta a buscar la manera de igualar o compensar la brecha fiscal que se produce entre distintas jurisdicciones en función de su propia capacidad tributaria y la gran diversidad de necesidades de gasto que cada una enfrenta en función de sus propias características y sobretodo en función de los gustos y preferencias de sus habitantes.

La solución a estas situaciones de inequidad horizontal ha motivado distintos enfoques en la literatura, yendo desde los intentos por cuantificar la capacidad fiscal, el nivel de gasto requerido y los costos de provisión para garantizar un nivel estándar comparable de bienes y servicios públicos entre jurisdicciones a través de tasas impositivas más o menos uniformes, a objeto de evitar los posibles problemas de

desplazamientos migratorios en búsqueda del mayor beneficio fiscal por parte del capital y el trabajo.

Sin embargo, el grado de complejidad que implica la determinación de un nivel estándar de tales necesidades de gasto ha impedido el construir una fórmula única para el logro de este objetivo de equidad. Particularmente, si las diferencias en la capacidad fiscal interjurisdiccional son muy pronunciadas, podría generarse un desestímulo fiscal de aquellas regiones más ricas que se verían castigadas con transferencias de igualación negativas, ante lo cual se ha pensado en que las transferencias de igualación se realicen a nivel per cápita para no afectar la capacidad fiscal de toda la jurisdicción, argumento que además de ser poco convincente implica el contar con bases estadísticas muy actualizadas sobre el nivel de ingresos de los habitantes de cada región en relación a un valor promedio establecido a nivel nacional.

Por otra parte, la especificación y nivel de gasto requerido en cada región para proveer un nivel estándar de bienes y servicios públicos varía considerablemente de una región a otra, ya que los costos, las preferencias y los tipos de necesidades a satisfacer en cada jurisdicción en nada pudieran coincidir con los de otra u otras jurisdicciones. La solución más adecuada sería realizar la asignación de ingresos (transferencias de igualación) hacia grupos homogéneos de jurisdicciones con estructuras de gastos y costos similares, como ha sido la experiencia de Australia en donde el nivel de gasto se desagrega por tipos y características geográficas de cada región.

Pese a estas discusiones teóricas, la posición clásica que se sigue en la mayoría de países es que el poder central establece subvenciones de igualación en función de la capacidad tributaria de cada región y en torno al valor promedio del nivel de ingreso de todas las jurisdicciones, omitiendo cualquier consideración sobre los requerimientos de gastos y costos, así como sobre el nivel de ingreso real de cada habitante en las distintas jurisdicciones, lo cual difícilmente garantiza el principio de equidad interterritorial, ya que las bases operativas que sustentan este mecanismo no reflejan la realidad socioeconómica de cada región (Boadway, 2006, 72-76).

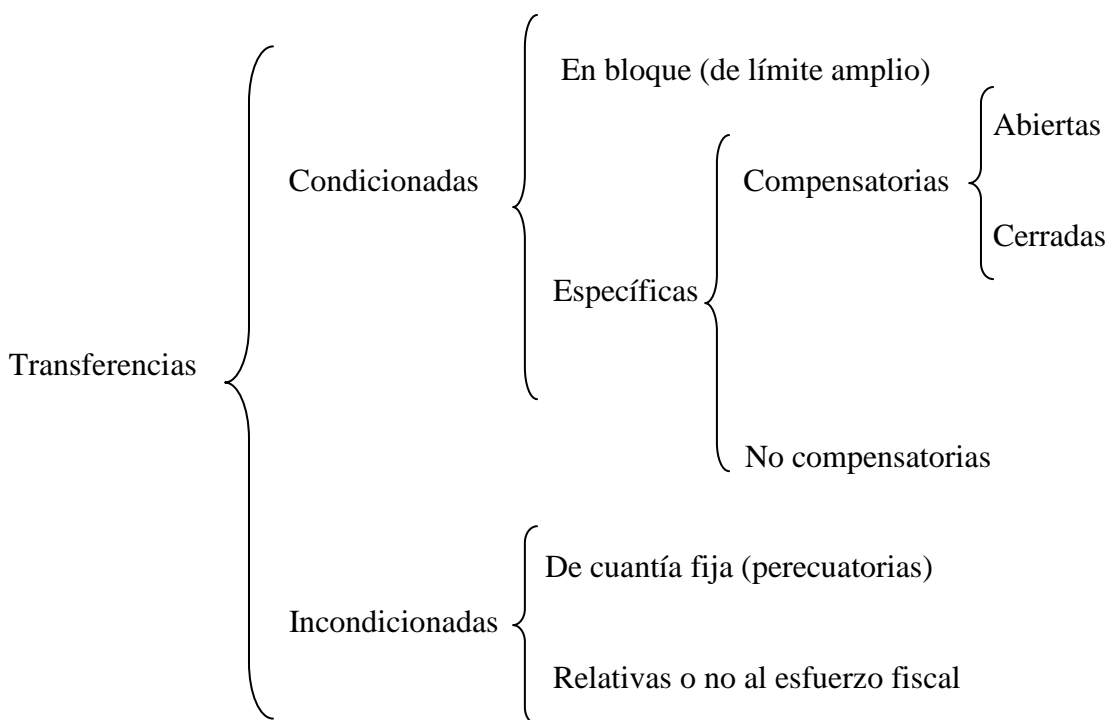
En relación a esta problemática persisten otras opiniones especializadas que basando sus argumentos en las dificultades técnicas para cuantificar los verdaderos efectos de las subvenciones, concluyendo que en la mayoría de los casos el monto transferido obedece al criterio propio del gobierno que subvenciona, lo cual se traduce en una razón política para controlar e imponer sus preferencias sobre el nivel de gasto

del gobierno subvencionado, conduciendo a una centralización del nivel de gasto de los gobiernos subnacionales (Rego, 2002, 4).

1.4.8.2.2. Tipología de las transferencias intergubernamentales

La clasificación que asumen las transferencias intergubernamentales en el plano teórico es muy diversa en función de los múltiples objetivos que se le atribuyen a éstas por parte del nivel de gobierno que subvenciona en la esfera social y económica de los niveles receptores.

En esta oportunidad se ha tomado el criterio de Angoitia (2004, 63) y Rangel (2003b, 109) para presentar una taxonomía de las transferencias que recoja las principales dimensiones de éstas.



En términos generales, la amplitud de clasificaciones que presentan las transferencias recogen dos grandes bifurcaciones: transferencias condicionadas e incondicionadas. Dentro del rubro de transferencias condicionadas se incluyen dos modalidades: compensatorias y no compensatorias y, dentro de éstas últimas prevalece la subclasificación en acotadas (o cerradas) y sin límite (o abiertas).

Como su misma denominación lo indica, las transferencias condicionadas implican un uso concreto y preciso de los recursos traspasados por el gobierno que subvenciona, en tanto que las incondicionadas otorgan plena libertad al gobierno receptor o subvencionado para que los asigne en su estructura de gastos de acuerdo a su propio criterio.

Por otra parte, las transferencias incondicionadas también adoptan la modalidad de a tanto alzado o cuantía fija, es decir, representan un monto concreto de recursos a transferir, así como perecuatorias, las cuales son diseñadas en función de una fórmula específica de reparto que precisa variables concretas en aras de lograr determinada redistribución del ingreso. Igualmente, se incluyen bajo esta categoría las transferencias relativas o no al esfuerzo fiscal realizado por el gobierno subvencionado, en las cuales a través de determinados mecanismos técnicos se trata de cuantificar esta variable en la fórmula de asignación. Bajo este enfoque se ubica la participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria a nivel central.

Paralelamente, las subvenciones condicionadas admiten una subclasificación más amplia que las incondicionadas según se tenga en cuenta el límite y uso específico de los recursos transferidos. Dentro de esta categoría se encuentran las subvenciones de límite amplio o en bloque, las cuales se orientan a financiar distintas áreas o sectores en forma simultánea y las específicas, en las cuales el monto de recursos transferidos se dirige de manera muy concreta hacia un sector determinado. Igualmente, bajo esta ramificación se ubican las transferencias compensatorias (de igualación o graduación) usadas frecuentemente para subvencionar solo una parte del costo del servicio que se quiere financiar y, subvenciones no compensatorias a tanto alzado o de cuantía fija. Éstas también pueden adoptar la modalidad de ser abiertas o cerradas, según se quiera transferir una cantidad fija o amplia de recursos hacia determinado nivel subnacional de gobierno.

1.4.8.2.3. Efectos de las transferencias intergubernamentales

Los efectos sobre la asignación de gasto público atribuidos por el análisis teórico a las transferencias o subvenciones entre niveles de gobierno son muy variados y amplios. Los primeros intentos para abordar esta materia se hicieron bajo el enfoque microeconómico de la teoría del consumidor en el cual se parte del principio de la maximización del nivel de consumo sujeto a determinada restricción presupuestaria. En

este caso se extrapola el análisis individual a una situación más amplia que se asemeje a la realidad de un gobierno receptor de transferencias intergubernamentales por parte del nivel central.

Concretamente, la curva de utilidad individual se asocia con la curva de utilidad social de la jurisdicción y la restricción presupuestaria expresa el monto de recursos transferidos, constituyendo la renta disponible de la jurisdicción en determinado momento que debe distribuir en la compra de bienes públicos y privados, el cual ha recibido severas críticas en el campo teórico por el supuesto implícito de la agregación de las preferencias sociales. Sin embargo, a partir de este análisis se ha desarrollado toda una teoría sobre las transferencias intergubernamentales, cuyos aportes fundamentales se deben a Boadway y Wildasin (1984, 688) de acuerdo a la opinión de Angoitia (2004, 68). Sin embargo, esta teoría no ha podido determinar con exactitud el nuevo punto de equilibrio del consumidor una vez que el gobierno subvencionado recibe determinado monto de recursos, haciendo que los efectos generados sobre el nivel de bienestar social se hagan muy discutibles.

No obstante, el mencionado enfoque deja claramente establecido el papel que desempeña la elasticidad precio (efecto sustitución) y la elasticidad ingreso (efecto renta) de los bienes subvencionados en el plano jurisdiccional cuando el consumo de bienes y servicios se orienta hacia el campo público o privado. Es por ello que dependiendo del objetivo que se pretenda lograr con una determinada subvención, este aspecto debe ser considerado con mucha precaución.

Concretamente, de acuerdo a la teoría convencional cuando se trata de una transferencia condicionada compensatoria cuyo efecto, como ya se expresó antes, contribuye a disminuir el costo del bien o servicio público a proveer por parte del nivel de gobierno subvencionado, supone una reducción del precio de éste e introduce cambios importantes sobre el objetivo inicial en función de algunos factores tales como: la cuantía de obligaciones cofinanciadas, los criterios de gasto del gobierno receptor y las distintas preferencias de los beneficiarios en cada jurisdicción.

En este caso, debe tenerse muy presente que en la medida en que la elasticidad precio del bien o servicio subvencionado sea superior a la unidad, esta política incentivará el consumo de bienes públicos frente al consumo de bienes privados ya que el precio de aquellos se ve disminuido. Contrariamente, cuando la elasticidad precio es menor a la unidad, se incentivará más el consumo de bienes privados que de bienes

públicos y el gobierno local posiblemente estimule esta situación a través de una reducción de impuestos en esta materia.

En el caso de ser la transferencia condicionada y acotada (cerrada) el efecto expansivo producto de la caída en el precio durará mientras persista el flujo de recursos, pero una vez concluido este proceso (cuando se alcance el techo de la subvención) el gobierno local debe asumir la totalidad de los costos en la provisión del mencionado bien.

Por otra parte, si la transferencia es condicionada no compensatoria, bajo la cual el gobierno subvencionado no tiene ninguna obligación de contribuir al financiamiento de este monto de recursos, el efecto sobre el gasto local se traduce completamente en un incremento de la renta disponible con un efecto renta positivo (asumiendo que se trata de bienes normales) de la misma magnitud del monto transferido. En este caso la teoría asume que los gobiernos subnacionales destinarán una mayor parte de estos recursos al consumo de bienes privados que de bienes públicos, estimulando una reducción impositiva en sus residentes posiblemente por razones políticas más que de eficiencia asignativa del gasto.

Similar situación generaría una transferencia incondicionada, cuyo efecto más importante se expresa en un incremento de la renta disponible en esta misma cuantía, pero a diferencia del caso de una transferencia condicionada, el gobierno receptor tiene plena libertad para asignar el gasto de acuerdo a sus propios criterios.

En opinión de Bradford y Oates (1971, 446, 447), el efecto sobre el gasto de una transferencia incondicionada es similar al efecto que produce un incremento de la renta disponible, ya que no existen limitaciones por parte del gobierno subnacional para asignar los recursos percibidos, aumentando el nivel de gasto tanto en bienes públicos como privados, suponiéndose con ello que se alcanzará un mayor nivel de bienestar social.

Bajo este enfoque, a los gobiernos subnacionales les resulta más atractivo recibir transferencias incondicionadas, en tanto que al gobierno central le resultaría más adecuado asignar transferencias condicionadas no compensatorias, ya que a través de éstas se estaría evitando en mayor medida que los recursos asignados se destinen a otros fines distintos de los inicialmente establecidos.

Es por ello que el uso de uno u otro tipo de transferencias depende del objetivo de política económica que pretenda lograr el poder nacional, haciendo uso de las transferencias compensatorias cuando requiera estimular el gasto público en

determinado sector o en la provisión de un bien o servicio específico, ya que éstas además del efecto renta que generan, también involucran un efecto sustitución que orienta y fortalece el nivel de gasto de manera más precisa que una transferencia incondicionada. Similarmente, si el objetivo es mejorar el nivel de bienestar general de una determinada jurisdicción, son las transferencias incondicionadas el instrumental más adecuado para ello ya que se propicia mayor libertad y autonomía en la asignación del gasto en función de las preferencias y exigencias más apremiantes de cada jurisdicción.

Concretamente, si el poder central quiere corregir externalidades positivas producto de la subprovisión de bienes y servicios públicos en determinada jurisdicción, el uso de una transferencia condicionada específica compensatoria y abierta sería el mecanismo ideal a utilizar, ya que ésta al disminuir el precio (costo) de los bienes y servicios producidos por debajo del nivel adecuado, estimularía su producción hasta igualar el ingreso marginal y el costo marginal de los mismos.

Por otra parte, si lo que se desea es estimular y garantizar la provisión de bienes preferentes o de mérito a nivel subnacional, el uso de una transferencia condicionada específica compensatoria cerrada sería formidable para el logro de este objetivo, ya que los recursos se orientarían a estimular la producción de bienes y servicios muy concretos y en áreas muy específicas de cada jurisdicción.

Similarmente, si lo que pretende lograr el poder nacional es determinado objetivo de política económica, como por ejemplo fomentar el nivel de desarrollo territorial, el uso de subvenciones específicas en bloque sería el instrumento más adecuado, ya que se estimularían distintos sectores económicos de manera simultánea, cuya acción mancomunada prontamente se traducirá en un importante soporte en activación de las fuerzas endógenas del desarrollo económico.

El problema de la falta de equidad (vertical y horizontal) generalmente se asocia en la literatura especializada con el uso de transferencias desde el nivel de gobierno excedentario. En este sentido se manejan dos modalidades bien conocidas: la igualación de la capacidad fiscal a través del uso de transferencias a tanto alzado y la igualación del potencial fiscal de las jurisdicciones.

En el primer caso, el monto de recursos recibidos por el nivel de gobierno subvencionado depende del esfuerzo fiscal que éste haga por incentivar su recaudación propia, de tal manera que el monto subvencionado depende de este requerimiento,

comprometiéndose el poder nacional a completar (o igualar) su volumen de ingresos al valor promedio de que disponen todas las jurisdicciones a nivel subnacional.

Bajo la modalidad de igualación del potencial fiscal, los requerimientos del gobierno que subvenciona son menos exigentes, pues éste se compromete a igualar su nivel de ingresos fiscales independientemente del esfuerzo fiscal que realice el gobierno subvencionado por incentivar sus bases tributarias, destacando en este caso la importancia social de garantizar la provisión estándar de determinado nivel de bienes y servicios públicos en cada localidad y más concretamente de bienes preferentes o de mérito de elevada importancia para la sociedad (Rego, 2002, 2-9).

En resumen, como se dijo antes, los efectos a lograr mediante el uso de las transferencias intergubernamentales son muy variados y complejos, dependiendo su implementación de los objetivos culturales y políticos que orienten el proceso de descentralización de determinada sociedad, pero el aspecto relativo al diseño institucional de éstas juega un papel decisivo en el objetivo que se pretenda lograr.

En este sentido, sostiene Smart (2006, 209-210) que el aspecto fundamental a lograr en el diseño de las transferencias intergubernamentales es determinar el precio (o costo) correcto de éstas en el sector público, incentivando de esta manera el grado de responsabilidad social y política de los gobiernos subvencionados en la asignación y distribución de estos recursos frente a sus propios electores como en relación al compromiso establecido con el gobierno que subvenciona de procurar la mayor eficiencia y transparencia posible en su administración. Bajo esta filosofía, si las transferencias están adecuadamente diseñadas pueden lograr claramente el mencionado objetivo aún cuando financien el 90% de los gastos subnacionales, en tanto que si están mal diseñadas no lo alcanzarían jamás, incluso si solo llegasen a financiar solo el 10% de los gastos.

1.4.8.2.3.1. El efecto adherencia

Como se anotó en el apartado anterior, los efectos generados sobre el nivel de gasto subnacional por parte de un mismo monto de recursos asignados a través de una transferencia incondicionada es equivalente a un incremento de la renta en esa misma cuantía, sin embargo en el campo empírico existen suficientes razones para argumentar que el efecto expansivo de las transferencias es superior al efecto de un incremento en el nivel de renta.

Este análisis se sustenta en los efectos que genera la separación de las decisiones de gasto y su financiamiento bajo los preceptos normativos del federalismo fiscal con el ánimo de fortalecer los procesos de descentralización. Cuando se desvincula la decisión de gasto de su propia fuente de ingresos y pasa a ser cubierta por una determinada transferencia o subvención, los efectos sobre el presupuesto subnacional pueden ser muy diversos.

Destaca en este caso el hecho de que los políticos y burócratas manejan este remanente de recursos para generar falsas expectativas entre sus votantes sobre una disminución en la relación impuesto-precio de los bienes públicos, motivando de esta manera un mayor nivel de gasto en éstos, y creyendo que los costos de tal asignación pudieran ser soportados por otros contribuyentes distintos a sus propios electores en su jurisdicción, generando de esta manera una especie de ilusión fiscal que implica serias ineficiencias en la asignación del gasto.

Esta supuesta disminución en los costos de provisión y por ende en la tasa impositiva a sufragar por los contribuyentes, se genera a través del uso de transferencias condicionadas como incondicionadas y el efecto expansivo del gasto es capitalizado por los políticos locales para incrementar su legitimidad política con un mayor volumen de votos en caso de someterse a un proceso electoral (Winer, 1979, 2-7).

Es precisamente esta ilusión fiscal que conduce a una asignación superior al nivel óptimo del presupuesto subnacional lo que en la literatura especializada se ha dado en denominar *flypaper effect* (efecto caza moscas o efecto adherencia) de las transferencias, para indicar que los montos de recursos transferidos se adhieren al uso particular de los políticos, desviando su orientación hacia fines ajenos a su objetivo fundamental previamente definido por el nivel de gobierno que subvenciona.

Los aportes empíricos sobre esta problemática son muy abundantes en la literatura, los cuales van desde modelos de burócratas maximizadores del presupuesto local y por ende de sus aspiraciones políticas al incentivar un mayor nivel de gasto público, modelos de ilusión fiscal dual, en los cuales la reducción del costo medio (relación precio-impuesto) de los programas a nivel local implican un incremento en el costo medio de los programas a nivel nacional; modelos que incluyen la manipulación de la agenda política por parte de los burócratas locales a fin de estimular el incremento del gasto público para capturar mayores adeptos a sus programas; modelos basados en la presión ejercida por los grupos de interés en la asignación de los fondos asignados a nivel subnacional, hasta modelos que consideran el efecto de los costos de transacción

que implica el reducir las tasas impositivas que desea el votante mediano en cada jurisdicción, considerando totalmente eficiente el incremento del nivel de gasto vía transferencias intergubernamentales (Piffano et al., 1998, 17-18).

Sin embargo, los distintos estudios desarrollados en esta materia se engloban de una u otra forma bajo el enfoque del votante mediano o del burócrata maximizador del presupuesto, sustentados en los postulados normativos del federalismo fiscal.

Bajo el enfoque del votante mediano se asume que el efecto flypaper se genera producto de la conducta racional del votante mediano bajo los efectos de la ilusión fiscal generada en la supuesta disminución de la relación impuesto-precio en los nuevos programas a implementar por la autoridad local con recursos subvencionados. En este caso, la presencia de un sistema tributario en el cual los impuestos no son fijados localmente conduce a una severa distorsión de la equivalencia que debe existir entre los beneficios y costos de la provisión de bienes y servicios públicos en cada localidad.

El argumento del burócrata maximizador del presupuesto sostiene que el efecto adherencia de las transferencias se produce como consecuencia del interés de los políticos locales en ampliar el presupuesto hacia determinados sectores con el ánimo de fortalecer el nivel de utilidad de sus electores y mejorar su nivel de aceptación en la comunidad, maximizando de esta manera una función de utilidad basada en el tamaño del presupuesto (Trujillo, 2008, 205-208).

1.4.8.3. El recurso del endeudamiento

El acceso a fuentes de ingresos a través del nivel de endeudamiento constituye el tercer mecanismo de financiamiento utilizado bajo una estructura multinivel de gobierno, la cual representa una vía perfectamente válida para el logro de objetivos precisos de equidad distributiva entre niveles de gobierno, especialmente cuando las fuentes tributarias de las distintas jurisdicciones son poco rentables para enfrentar las múltiples necesidades de gasto de éstas.

Sin embargo, bajo los preceptos normativos de la teoría del federalismo fiscal la función de endeudamiento debe corresponder al poder nacional en virtud de que sus efectos, cuando no son manejados adecuadamente, podrían entrar en contradicción con los objetivos de estabilización macroeconómica definidos por éste.

Es por esta razón que los análisis teóricos en este campo han sido poco profundos y detallados respecto al prominente y exhaustivo tratamiento que se le ha

dado al estudio de la asignación de los tributos y las transferencias como fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales en un sistema federal de gobierno.

Concretamente, se aduce que los gobiernos subnacionales muy pocas veces monetizan su nivel de endeudamiento, es decir, carecen de capacidad política y financiera para planificar en función de su disponibilidad de recursos, el prorrateo en el tiempo de la amortización de los costos de los montos contratados. Contrariamente, se ven estimulados a contratar deuda indiscriminadamente cuando no existen instrumentos institucionales que limiten tales acciones, asumiendo que en caso extremo de no poder cumplir sus compromisos, éstos serán asumidos por el poder nacional bajo la figura del rescate financiero a través de distintas transferencias intergubernamentales (Albi et al., 2000a, 200).

Tal situación ha hecho que el aspecto más importante a destacar en esta temática haya sido la imposición de límites al nivel de endeudamiento subnacional, a través de distintas normas jurídicas que han buscado en muchos países el nivel adecuado de endeudamiento, yendo desde un determinado porcentaje sobre el nivel de gastos de inversión, sobre el nivel de ingresos pasados e incluso hasta la exigencia del equilibrio presupuestario anual, dado que el uso del endeudamiento es fundamentalmente un instrumento de control anticíclico de la demanda agregada.

Sin embargo, la eficiencia de tales medidas de corte institucional ha muy limitada en muchas oportunidades, dado que los gobiernos subnacionales siempre buscan la manera de evadirlas a través de distintos subterfugios legales, contables y hasta políticos, lo cual fortalece el planteamiento de Musgrave (1992, 4) de que todos aquellos aspectos presupuestarios que de una u otra forma condicionen el nivel de demanda agregada, deben ser gestionados por el poder nacional en un intento por lograr la mayor estabilidad macroeconómica de cualquier país.

En función del análisis normativo sobre la emisión de deuda por parte de los niveles subnacionales se ha estipulado en la literatura la denominada *regla de oro del financiamiento subnacional*, aludiendo que el nivel de gasto corriente debe financiarse exclusivamente con recursos tributarios, en tanto que el nivel de gasto de capital (inversión) debe financiarse a través de la emisión de deuda en el mercado financiero. No obstante, la plena aceptación teórica de este planteamiento implica el considerar adecuadamente la distribución equitativa de los costos del financiamiento a lo largo del tiempo entre la generación actual y las futuras (Angoitia, 2004, 82 y Balassone y Franco, 2000, 208).

Este planteamiento esbozado entre otros autores por Oates (1977, 207-218) justifica plenamente la utilización del endeudamiento como herramienta fundamental en la provisión de bienes y servicios públicos, concretamente cuando se trata del financiamiento de grandes proyectos de inversión que requieren de elevados montos de recursos económicos en determinado momento difícilmente alcanzables a través de la recaudación propia de cada jurisdicción.

Bajo este argumento el comentado autor considera que al prorratar en el tiempo los beneficios sociales y económicos y considerando que los recursos se han obtenido a través de la emisión de bonos de deuda pública subnacional a una tasa de interés única por parte del sistema financiero, no se generaría una asimetría en la distribución de costos y beneficios a nivel intergeneracional e intrageneracional, pues los elevados rendimientos fácilmente podrían cubrir los costos anuales de interés y capital sin afectar en mayor grado los ingresos tributarios locales.

Sin embargo, dado que no siempre los proyectos resultan altamente rentables y dado que la tasa de interés que maneja el gobierno central es inferior a la que eventualmente pudieran manejar los gobiernos subnacionales, en determinadas circunstancias la contratación de determinado nivel de endeudamiento pudiera implicar serios esfuerzos tributarios para cubrir los costos requeridos, conduciendo a presiones e incertidumbres en el tipo impositivo a lo largo del tiempo en la jurisdicción contratante.

Solamente en tales circunstancias estaría plenamente justificado que la política de endeudamiento sea manejada por el poder nacional, no implicando con ello la negación absoluta de tal posibilidad de recursos, sólo que debe implementarse con la mayor cautela posible y a través de un proceso de negociación institucional que garantice las mejores condiciones financieras en el mercado de capitales.

Destaca en este sentido como prueba de su eficacia el elevado nivel de endeudamiento subnacional contratado por los niveles subnacionales de gobierno en los Estados Unidos durante los años 40, 50 y 60, verificando empíricamente que aquellas regiones con menores restricciones al acceso de endeudamiento externo consolidaron un mayor stock de capital e infraestructura que aquellas que no lo pudieron hacer producto de las elevadas restricciones institucionales.

Sin embargo, el apoyo a la política de la financiación del gasto a través del endeudamiento no goza del pleno apoyo en la literatura especializada, ya que la eventual falta de sincronía en la distribución de los beneficios y costos de los grandes

proyectos de inversión a lo largo del tiempo sigue representando serias dudas en la equidad intertemporal de los mismos.

Concretamente, en el caso de los gobiernos subnacionales la contratación de endeudamiento se transforma en niveles de deuda pública externa que tarde o temprano impone el traslado de cuantiosos volúmenes de renta de los residentes a los no residentes sin que aquellos disfruten plenamente de los beneficios de ésta, imponiendo el mayor peso de la deuda sobre los residentes de la mencionada jurisdicción.

Tal situación, aunada a los posibles efectos de desplazamiento interjurisdiccional de los residentes evitando el costo del endeudamiento expresado posiblemente en mayores tipos impositivos y la valorización o desvalorización de los bienes inmuebles en función del nivel de endeudamiento de cada jurisdicción, representan razones teóricas poco convincentes y aún no demostradas empíricamente para opacar su implementación como política de financiamiento.

Sin embargo, el análisis empírico ha demostrado que el efecto desplazamiento interjurisdiccional producto del nivel de endeudamiento y la variabilidad del valor de los inmuebles no se produce en la práctica con la facilidad que en ausencia de costos de desplazamiento suponía el planteamiento de Buchanan, afirmando que los efectos del financiamiento son los mismos si éste se realiza mediante la emisión de títulos de deuda o a través de las fuentes tributarias de cada jurisdicción (Daly, 1969, 47-48).

Dentro de la disyuntiva sobre la validez de los supuestos teóricos esbozados en distintas investigaciones, el enfoque teórico se ha venido orientando hacia la consecución de un nivel óptimo de endeudamiento subnacional, destacando entre otras investigaciones, el planteamiento de Wagner (1970, 303-304) sobre los peligros de un nivel excesivo de endeudamiento en ausencia de controles eficientes por parte del poder nacional.

En su trabajo hace referencia al caso de Estados Unidos donde los niveles subnacionales de gobierno en diferentes épocas de la historia han ampliado desproporcionadamente el nivel de endeudamiento producto de intereses políticos por captar una mayor número de votos, lo cual se ha traducido en severas crisis fiscales a nivel macroeconómico, cuestión que pudo evitarse con un manejo más sensato del nivel de deuda subnacional. Ante la carencia de una metodología precisa para determinar el nivel óptimo de endeudamiento afirma que cada jurisdicción debe ser capaz de establecer el monto eficiente de endeudamiento que requiera sin caer en excesos que pudieran comprometer la salud financiera de ésta, generando presiones sobre el sistema

tributario local y posibles migraciones del votante mediano a jurisdicciones aledañas procurando evadir los costos de la irresponsabilidad financiera de sus autoridades.

Por otra parte, en aras del fortalecimiento de un marco institucional eficiente, en las últimas décadas se ha producido un giro en la manera de concebir las relaciones fiscales entre niveles de gobierno entre los distintos países federales, pasando de una visión dual en la cual el nivel central y los niveles subnacionales de gobierno venían actuando de manera independiente, a un enfoque cooperativo y coordinado de federalismo en el cual se le da mayor preponderancia a la eficiencia de la gestión pública procurando evitar situaciones excesivas de endeudamiento subnacional que pudieran poner en riesgo la estabilidad macroeconómica de la nación.

Bajo este nuevo enfoque institucional es fundamental la disposición de información fidedigna y actualizada entre los distintos niveles de gobierno en el campo financiero y fiscal, con el ánimo de lograr intercambios en el diseño, complementación y coordinación de los distintos programas y políticas públicas que involucren ya no solo un único nivel de gobierno, sino la totalidad de los mismos, cuidando siempre los posibles efectos de las mencionadas políticas en el campo macroeconómico (Cao, 2008, 1).

Dentro de la literatura especializada se ubican distintos mecanismos de control institucional y administrativo sobre el nivel de gasto subnacional, unos más eficientes que otros en función de la dinámica cultural y política que define a cada sociedad. En este campo destacan al menos cuatro enfoques referidos a:

i. Disciplina de mercado, el cual asume que los gobiernos subnacionales accederán a nuevos créditos en el mercado de capitales en función de su nivel de solvencia y respaldo a los mismos, el cual toma como indicador del costo por el uso de nuevo endeudamiento la tasa de interés, la cual varía inversamente en función del nivel de solvencia financiera. De esta manera la tasa de interés constituye el principal elemento de control del nivel de endeudamiento subnacional, pues en la medida en que ésta se torne más elevada en función del bajo nivel de solvencia financiera, el acceso a nuevo endeudamiento se verá seriamente limitado.

Sin embargo, tal mecanismo requiere el uso de información financiera fidedigna sobre el nivel de desempeño fiscal y financiero de los gobiernos subnacionales y del compromiso de que los montos contratados no van a ser rescatados por el poder nacional en caso de caer en situaciones de insolvencia financiera (riesgo moral), lo cual involucra aspectos políticos y culturales que deben manejarse de manera

conjunta y coordinada entre todos los niveles de gobierno, ya que si persiste la seguridad del rescate por parte del poder nacional, los entes financieros continuarán facilitando nuevos endeudamientos a los gobiernos subnacionales en función de la garantía que perciben para recuperar sus fondos (Hurtado y Zamarripa, 2013, 31).

ii. Cooperación, referida al esfuerzo que debe darse entre todos los niveles de gobierno para definir en forma conjunta el nivel más adecuado de endeudamiento que debe afrontar cada unidad de gobierno, para lo cual es clave el incentivo a cooperar y el ajustarse estrictamente a los acuerdos establecidos en esta materia en la federación. Igual que en el mecanismo anterior, siempre van a existir atajos que faciliten el escape a los acuerdos establecidos, ya que ello implica un proceso de negociación entre niveles de gobierno y muchas veces éste no se lleva a cabo en igualdad de condiciones por la amplia diversidad política, social y económica que caracteriza a cada unidad de gobierno en la práctica, propiciando en muchas oportunidades subterfugios legales para encubrir nuevos endeudamientos fuera de los acuerdos previamente establecidos.

iii. Controles sustentados en normas y reglas. Este mecanismo hace uso de distintas normas jurídicas y reglas técnicas para determinar el nivel óptimo de endeudamiento subnacional en base a dos dispositivos muy concretos: la determinación del stock y la naturaleza del endeudamiento (ya sea en moneda local o extranjera), para lo cual necesariamente se requiere de información fidedigna y actualizada por parte de las administraciones subnacionales, así como de férreos mecanismos de control acompañados con sus respectivos mecanismos de sanción y grados de responsabilidad civil, administrativa y penal por parte de la autoridad que las incumpla en el campo de la administración pública subnacional.

Es importante destacar en este sentido que si bien en la literatura sobre el tema, existen serias dudas sobre la manera de determinar el nivel óptimo de endeudamiento, este conjunto de normas correctivas debe formar parte de un sistema de control fiscal más amplio que involucre a todos los niveles de gobierno con sanciones ejemplarizantes en los casos de violación de los mismos, logrando con ello incentivar el uso más eficiente de los recursos públicos.

iv. Control administrativo por parte del gobierno central. Bajo este planteamiento se destaca el necesario papel contralor del poder nacional sobre el nivel de endeudamiento subnacional, siempre y cuando éste no se traduzca en pesados procesos burocráticos que estimulen la corrupción administrativa a nivel del poder central en el manejo del nivel de deuda subnacional, limitando seriamente la autonomía

y capacidad de los gobiernos subnacionales para acceder a nuevas fuentes de ingresos con mayor libertad y transparencia, además del sesgo político que tal situación impondría en la administración y orientación del nivel de recursos obtenidos (Ter-Minassian, 1997, 18-21).

De acuerdo a los análisis anteriores, puede afirmarse que este tema aún permanece en constante evolución y está muy lejos de cerrarse en el campo teórico, pues el aspecto normativo e institucional es muy cambiante en el tiempo y de una sociedad a otra, entrando en juego elementos subjetivos propios del campo político, social y cultural que dificultan seriamente el determinar un mecanismo adecuado para gestionar eficientemente el nivel de endeudamiento como fuente financiera de los niveles subnacionales de gobierno.

Por otra parte, se observa la poca relevancia que la literatura especializada le ha otorgado a las transferencias intergubernamentales (concretamente a las condicionadas) para financiar los elevados niveles de gasto público que pudiera implicar la ejecución de determinados proyectos de inversión a nivel subnacional, mecanismo que si bien reduce el nivel de autonomía subnacional, garantiza de manera más eficiente la falta de control y malversación de fondos hacia otras áreas y sectores que no sean los estrictamente señalados en un proyecto de inversión (Rangel, 2003b, 117).

Finalmente y en conclusión sobre el tema abordado en este capítulo, se puede afirmar que el fenómeno del federalismo fiscal implica una amplia y compleja gama de interrelaciones fiscales e institucionales entre los distintos niveles de gobierno de una federación, que si bien la hacienda pública ha realizado los mejores esfuerzos por enmarcar este flujo de interrelaciones en el plano de la teoría económica a través de distintos mecanismos de análisis lógico-matemáticos, dentro de los cuales destacan los criterios de optimalidad de Pareto bajo la teoría de la provisión de bienes públicos, aún persisten muchos vacíos teóricos e institucionales que dificultan la asignación eficiente de recursos entre distintos niveles de gobierno.

Esta situación se debe a la influencia cultural y política que determina en alto grado la conformación estructural y operativa de los distintos sistemas de gobierno federal en el mundo, haciendo que unos sean más eficientes y menos equitativos que otros, más descentralizados o más centralizados, todo ello en función de los objetivos políticos, sociales y económicos que tengan en mente llevar a cabo las autoridades nacionales de cada país en función de la realidad a la que se enfrenten en determinado momento del devenir histórico.

Es por ello que la teoría del federalismo fiscal aún se encuentra en su fase de construcción y allí permanecerá siempre, pues los principios básicos que orientan su dinámica están sustentados en el campo político, social y cultural de cada país, los cuales son muy cambiantes y dinámicos a lo largo del tiempo. El trajinar histórico del federalismo fiscal continuará estando marcado por los permanentes cambios y ajustes en el plano fiscal, político y financiero que cada sociedad debe realizar en función de las múltiples exigencias que le imponga un mundo cada vez más globalizado, dinámico y novedoso.

CAPÍTULO VI

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DESARROLLO LOCAL EN AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS APROXIMADO

Introducción

A lo largo del presente capítulo se realiza un análisis aproximado de la evolución y desempeño del federalismo fiscal y el desarrollo local en América Latina en los últimos años. De manera resumida se aborda el proceso de descentralización política que se produjo en la gran mayoría de países de la región durante las décadas ochenta y noventa del pasado siglo, impulsado fundamentalmente por la elevada presión social que se generalizó en la región por una mayor participación social en la toma de decisiones políticas, en medio de una férrea filosofía centralista que durante muchas décadas limitó severamente los derechos políticos de las grandes mayorías.

Desde el punto de vista económico y social, esta situación fue potenciada por la pesada crisis de la deuda que azotó severamente la región en los años ochenta, poniendo de manifiesto la ineficiencia del Estado para enfrentar su solución. Bajo este panorama se inició un amplio proceso de reformas estatales orientadas a reducir el tamaño de la Administración Pública en la economía de cada país, mediante un dinámico proceso de privatización de empresas públicas y un vertiginoso proceso de descentralización del gasto social hacia los niveles subnacionales de gobierno, a objeto de fortalecerlos financieramente, incentivando una mayor cohesión social y un mayor grado de participación ciudadana a través de la elección popular de sus autoridades.

Es la problemática fiscal, vale decir la manera como se han descentralizado las competencias de ingresos y gastos hacia los gobiernos subnacionales en la región, el objeto de estudio en este capítulo, así como los distintos mecanismos financieros estipulados para fortalecer las finanzas subnacionales y el desarrollo regional en la región. Dentro de éstos destaca la creciente importancia que han tomado las transferencias intergubernamentales del poder nacional como fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales y sus perversos efectos sobre la capacidad fiscal de éstos, generando en muchos casos verdaderas situaciones de insostenibilidad fiscal para las finanzas nacionales.

La elevada dependencia de las finanzas subnacionales de los recursos del poder nacional, ha estimulado en determinados casos fuertes niveles de endeudamiento de los niveles de gobierno descentralizados que se han traducido en severas crisis fiscales, producto de una amplia laxitud institucional en el control y seguimiento del nivel de gasto ejecutado a nivel subnacional.

La esencia fundamental que orienta la naturaleza y dinámica del proceso de descentralización latinoamericana, radica en el aspecto político, el cual nunca consideró llevar a cabo una verdadera descentralización fiscal en el marco de una política de Estado que implicara una distribución equitativa del poder político y económico entre el Estado y las regiones.

Contrariamente, y con mínimas excepciones, se estimuló un amplio proceso de descentralización administrativa del nivel de gasto, sin el correspondiente traspaso de las fuentes financieras que garantizase a las regiones la autosuficiencia y autonomía requerida para la planificación y ejecución de sus propios planes de desarrollo, prevaleciendo de esta manera la filosofía centralista en el manejo del poder político por encima de cualquier intento de descentralización del mismo.

De acuerdo a la literatura especializada, y pese los amplios logros generados en la descentralización del gasto y sus innegables efectos positivos en el campo social, este particular proceso de descentralización en muchos casos se torna insostenible, por el poco estímulo al fortalecimiento de las finanzas subnacionales y a la implementación de planes de desarrollo territorial que estimule un creciente y sostenible nivel de desarrollo nacional, más allá de un cierto incremento en la tasa de crecimiento económico, la cual muchas veces es de carácter puntual en muchos países de la región.

Para el análisis detallado de la situación planteada, se ha tomado un muestra de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, a fin de comparar el grado de descentralización y la dinámica seguida en el caso de los países federales (Argentina, Brasil y México) con el resto de países de estructura política unitaria. El caso de Venezuela, la cuarta federación latinoamericana, se abordará en detalle en el próximo capítulo.

Igualmente, a efectos de ofrecer al lector que desee ampliar la información aquí analizada, se presenta de manera esquemática en el Anexo A, las principales competencias fiscales (ingresos y gastos) y administrativas con que cuentan actualmente los niveles de gobierno subnacionales en la región, de acuerdo a la muestra de países considerada.

1. El proceso de descentralización en América Latina: visión general

América Latina constituye una amplia región en la cual conviven unos 578 millones de habitantes (aproximadamente el 8,3% de la población mundial), históricamente conformada a través del mestizaje de la raza indígena originaria con el linaje español, portugués y africano, así como por diversos grupos de inmigrantes de Europa y otros países que han decidido convivir en estas tierras. Destaca su elevado grado de urbanización que la ubica como una de las regiones con mayor concentración de población en sus zonas urbanas, pues más del 77,8% de sus habitantes vive en grandes ciudades, yendo el grado de urbanización desde el 93% en Uruguay hasta el 42% en Haití.

Un grupo de veinte países se expanden a través del extenso territorio de norte a sur integrado por: México, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Cuba, República Dominicana, Haití, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (Rosales y Valencia, 2008, 99 y CEPAL, 2011, 14) .

El grado de desarrollo económico que ostentan los distintos países latinoamericanos es muy diverso y variado, destacando como común denominador las grandes inequidades en la distribución del ingreso y la riqueza, traducido en elevados volúmenes de población en niveles de pobreza extrema. En este sentido se observa que en promedio el nivel de concentración del ingreso en los 19 países que conforman la región muestra que el 10% más rico de la población recibe el 32% del total de los ingresos, mientras que el 40% más pobre apenas accede al 15%, con relativas variaciones en algunos países.

Los niveles de mayor concentración se observan en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana en los cuales el segmento más rico se apropia del 40% del ingreso, correspondiéndoles entre el 11% y 15% a los más pobres. En Bolivia, Costa Rica y Panamá la situación es similar para el segmento más pobre con un leve descenso en el porcentaje apropiado por el percentil más rico. Sin embargo, la situación mejora levemente en el caso de Argentina, Ecuador, Salvador, México, Nicaragua y Perú en donde el extremo más pobre recibe entre un 16% y 17% del ingreso nacional, mientras que el segmento más rico (un 10% de la población) recibe en promedio un 30%. Destaca en esta tendencia a la mejoría distributiva los casos de Venezuela y Uruguay en donde la concentración es menor, aproximándose esta

brecha entre el 20% y 23% del ingreso distribuido entre los segmentos más pobres y más ricos de la población (CEPAL, 2012, 20).

Si bien la elevada concentración del ingreso genera elevados niveles de pobreza en la región, destacan avances significativos en la última década en la lucha contra este flagelo social al ubicarse este indicador en 29,4% en el año 2011 representando una caída de 1,6 puntos porcentuales respecto al año 2010 en la mayor tendencia a la baja observada en las últimas tres décadas (CEPAL, 2011, 14).

Dentro de esta variedad de países, el Estado se organiza en forma federal y unitaria prevaleciendo en todos ellos la tendencia presidencialista sobre todas las decisiones políticas y económicas, lo cual se traduce en una marcada influencia del poder ejecutivo sobre todos los demás, como una clara expresión de la cultura centralista que identifica la figura del Estado desde su nacimiento como institución política.

Desde la época colonial se ha generado una permanente lucha entre la visión centralista y descentralizadora del poder, partiendo de la Guerra de Independencia de las coronas española y portuguesa y posteriores guerras y conflictos internos marcados por esta diatriba de intereses políticos y económicos de las principales clases dominantes de cada país.

Los países que se autodefinen como federales son Brasil, Argentina, México y Venezuela en los cuales prevalece al menos dos niveles de gobierno claramente definidos, mientras que el resto de países se catalogan como unitarios manteniendo igualmente un sistema de gobierno multinivel. Producto de esta estructuración política destaca una amplia variedad de gobiernos subnacionales: 106 estados o provincias en los Estados federales, 251 regiones o departamentos en los Estados unitarios y más de 16 mil gobiernos locales (municipios, distritos, cantones o comunas) en ambos tipos de organización estatal a lo largo y ancho del territorio de América Latina y el Caribe (Rosales, 2012, 15).

Durante el siglo XX el destino de Latinoamérica estuvo marcado por los vaivenes del centralismo y la descentralización del poder en función de diversas circunstancias políticas, sociales y económicas que en determinados momentos orientaron la organización del Estado-nación y el carácter de las políticas públicas.

De esta manera, a inicios del citado siglo los distintos países enfatizaron su estructura centralista en contra de la autonomía de los gobiernos subnacionales, tendencia que se fortalece ampliamente después de la II Guerra Mundial con el

establecimiento de la filosofía de la planificación nacional y la política de sustitución de importaciones, la cual paulatinamente pierde importancia en función de las distintas crisis económicas y políticas propiciadas en la región, cuyos efectos se expresaron fundamentalmente en el campo social a través de la demanda de mayores niveles de participación social, libertad política y respeto a los derechos humanos en el marco de un proceso de democratización más eficiente, principios que habían sido reducidos a su mínima expresión por los distintos regímenes militares de carácter dictatorial que condujeron el destino de la región hasta los años ochenta.

A partir de esta década se genera un importante cambio político hacia gobiernos civiles de carácter democrático en toda la región como un claro esfuerzo por recuperar la democracia como sistema de gobierno y la defensa de los derechos fundamentales del hombre, lo cual motivó un amplio proceso de descentralización política y administrativa de diversas funciones y competencias del poder central hacia los niveles subnacionales de gobierno en el marco de una nueva visión del desarrollo económico, esta vez orientada hacia las localidades o regiones, en contraposición a la visión centralista del poder del Estado que se impuso en las tres cuartas partes del siglo XX (De la Cruz, 2010, 53).

Fue la crisis del centralismo caracterizado por la generación de una pesada deuda pública externa que asfixiaba las finanzas de los principales países y una anquilosada expansión del tamaño del Estado, el detonante fundamental que orientó el cambio de rumbo en la visión del desarrollo económico y político de la región.

La función estatal en el suministro de bienes y servicios públicos se había opacado enormemente en función de los elevados niveles de corrupción administrativa que definían la toma de decisiones políticas en círculos cada vez más cerrados y exclusivos a espaldas de los intereses de los grandes conglomerados sociales, convirtiendo el Estado en un ente público completamente ineficiente en el manejo de los asuntos económicos y sociales. Esta situación propició a una serie de procesos de reformas políticas y administrativas en aras de estimular la participación social en las principales decisiones políticas y económicas, fortaleciendo de esta manera la democracia como sistema de gobierno (Finot, 2001, 13).

De esta manera durante las décadas ochenta y noventa se impuso la descentralización política y administrativa como forma de gobierno, en el marco de una amplia apertura y liberación económica que conlleva de manera implícita una reducción del gasto público y el tamaño del Estado (privatización de las principales empresas

estatales) considerado hasta ahora muy poco eficiente, dando origen a dos vertientes descentralizadoras, una en el campo económico (imposición de la doctrina neoliberal) y la otra en el campo social y político (Rosales, 2012, 16).

El primer enfoque estuvo marcado por la severa crisis de la deuda en los años ochenta y los elevados niveles de inflación, que condujeron a una drástica caída en el nivel de inversión social producto de los ingentes niveles de déficit fiscal que inevitablemente condujeron a la implementación de férreos planes de ajuste macroeconómico diseñados y ejecutados bajo la óptica de distintos organismos internacionales, dentro de los cuales destaca el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) principalmente.

Los auxilios financieros recibidos bajo las condiciones internacionales impusieron la necesidad de reducir el tamaño del sector público, fomentar la privatización de empresas que venían siendo manejadas por el Estado y consecuentemente el traslado progresivo de distintas funciones y competencias administrativas hacia los gobiernos subnacionales.

No obstante, este panorama se tradujo en mayores restricciones del gasto social que incentivó el surgimiento de diversos grupos sociales y políticos que demandaban mayores reivindicaciones, cuyas acciones se tradujeron en fuertes presiones y amenazas al nivel de gobernabilidad en la región, conduciendo finalmente a un mayor empoderamiento de las regiones y localidades en el quehacer político y social a través de un amplio proceso de descentralización política que garantizase un mayor nivel de inclusión y participación ciudadana.

Producto de esta agitada situación, en los años noventa se generaliza la imposición de diversas reformas constitucionales que instituyen la descentralización política y administrativa como elemento esencial del nuevo quehacer estatal en medio de una secular tendencia hacia la democracia como sistema de gobierno. De esta manera en la mayoría de países se procedió a la elección directa y universal de las autoridades de los gobiernos subnacionales y al respectivo traslado de competencias, atribuciones y recursos para su nuevo desempeño como entes autónomos del poder central, reservándose éste la tradicional tendencia presidencialista de los numerosos gobiernos autoritarios que ahora cedían el paso a las nuevas formas organizativas del poder (Moreno, 2000, 83).

En el marco de esta dinámica reformista los países de corte federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) introdujeron importantes cambios institucionales que

fortalecieron los niveles de gobierno intermedio, mientras que los de naturaleza unitaria profundizaron los cambios a favor de los gobiernos locales, creando en algunos casos el nivel intermedio de gobierno que aún era inexistente. De esta manera, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador trasladan importantes competencias de gasto hacia las regiones y localidades, observándose situaciones aisladas de nuevas tendencias centralistas en los casos de Perú y Venezuela. El proceso de descentralización peruano se vio truncado temporalmente en los años ochenta producto de las políticas autoritarias del gobierno de Fujimori y en el caso venezolano, la descentralización política y administrativa iniciada en 1989 experimenta un fuerte revés al verse truncados sus objetivos iniciales bajo el enfoque centralista y autoritario del gobierno de Hugo Chávez a partir del año 2000, colocando en serio peligro la institucionalidad subnacional (niveles intermedio y local de gobierno) mediante la puesta en marcha de sistemas redistributivos de gasto paralelos a las competencias de los estados y municipios (Mascareño, 2007, 16-19).

Por otra parte, durante la citada época Uruguay estimula la creación de 89 municipios en los cuales se procede a elegir democráticamente sus autoridades, en tanto que en Paraguay el proceso descentralizador muestra señales poco alentadoras de consolidación. México por su parte, inicia una amplia reforma estatal bajo la filosofía de *un nuevo federalismo* a través del cual se introducen todos los cambios institucionales necesarios para fortalecer el nivel estadual (intermedio) de gobierno, no corriendo el nivel local con esta misma suerte.

En el área de Centroamérica el proceso descentralizador experimenta una lenta y progresiva consolidación, comenzando con la promulgación de la Ley de Descentralización en Guatemala y Nicaragua y el traspaso de diversas competencias y atribuciones de gasto hacia las municipalidades en Honduras y El Salvador. Por otra parte, en Costa Rica se lleva a cabo la primera elección de alcaldes en el año 2002 pero no se les transfieren los recursos necesarios para su operatividad como entes autónomos del poder público, pese a la obligatoriedad jurídica estipulada en la Ley de Descentralización correspondiente y, en el caso de Panamá destaca el hecho de haber elevado a rango constitucional la descentralización como sistema de gobierno, no obstante la ley especial requerida para su consolidación como tal aún no contaba con la voluntad política necesaria para su aprobación inmediata a comienzos de la década del 2000.

Similar situación de estancamiento se observa en el caso de República Dominicana, en donde pese a la aprobación de la Ley de Descentralización y su mandato de transferir competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno, el poder ejecutivo y legislativo mostraron inicialmente una gran lentitud al respecto, realizándose a cuenta gotas la mencionada transferencia en el tiempo. Finalmente, hay que destacar que Cuba continúa centralizada bajo el régimen castrista de corte comunista y autoritario y Haití permanece inmerso en múltiples conflictos de gobernabilidad (Rosales, 2012, 18 y 19).

1.1. Principales avances en el proceso descentralizador de América Latina

En opinión del autor anterior, los avances más significativos se dieron a nivel de participación política y el fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno, también en el plano de transferencia de competencias y atribuciones de gasto hacia los niveles subnacionales de gobierno, las cifras muestran casos de importantes progresos en el grado de descentralización de la región entre los años 80 y el año 2007, destacando Brasil y Argentina (países federales) en los cuales el nivel de gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales supera ampliamente el 50% del total de gasto ejecutado a nivel nacional. Por otra parte, en Colombia, México, Perú, Bolivia y Ecuador los gobiernos subnacionales ejecutan en promedio entre el 22% y 32% del gasto total y en los casos de Chile y Uruguay, este porcentaje representa en promedio el 13% y 14% respectivamente, lo cual indudablemente expresa importantes avances en materia de descentralización.

En términos generales, el porcentaje de participación del volumen de gasto ejecutado por los distintos gobiernos subnacionales en la totalidad del gasto ejecutado por el poder central se incrementa de un 11% en 1980 a un 19% en 2008 implicando un crecimiento del 1,97% interanual a lo largo del período señalado y con un valor promedio del 14,99% de descentralización del gasto para toda la región, en medio de una gran diversidad de situaciones muy particulares para cada país, las cuales van desde elevados niveles de descentralización, pasando por valores medios y bajos hasta casos nulos de descentralización, como lo evidencia la situación cubana. Este panorama se puede apreciar más detalladamente en la tabla estadística que se presenta a continuación.

Tabla N° 1

**Evolución del proceso de descentralización en América Latina
% de gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales respecto al
Total de gasto ejecutado por el gobierno central
Período: 1978-2008**

País	Período		Promedio %
	1980	2008	
Brasil	32,40	55,00	43,70
Colombia	26,30	33,00	29,65
Argentina	22,20	50,80	36,50
México	22,00	31,80	26,90
Ecuador	18,30	22,10	20,20
Bolivia	14,80	27,00	20,90
Perú	9,10	34,00	21,55
Uruguay	8,60	13,20	10,90
El Salvador	5,80	7,00	6,40
Paraguay	5,50	6,50	6,00
Guatemala	4,50	4,40	4,45
Costa Rica	4,00	3,70	3,85
Chile	3,70	14,00	8,85
República Dominicana	3,50	5,30	4,40
Nicaragua	3,40	3,80	3,60
Venezuela	2,40	8,00	5,20
Panamá	2,00	1,70	1,85
Promedio	11,09	18,90	14,99

Fuente: Rosales (2012,18)

1.2. La descentralización fiscal en Latinoamérica

El análisis que se desarrolla a continuación está enmarcado en la teoría del federalismo fiscal, la cual, como se señaló en el capítulo anterior se encarga de estudiar las diversas relaciones fiscales que se establecen entre distintos niveles de gobierno con el ánimo de lograr la mayor eficiencia y equidad posible en la asignación de los recursos públicos, tratando siempre de lograr el nivel óptimo de descentralización mediante una

adecuada distribución de competencias y atribuciones por niveles de gobierno. Este mecanismo no debe ser visto como un fin en si mismo, sino como la mejor táctica para robustecer y optimizar el proceso descentralizador como un todo, estimulando de esta manera mayores niveles de bienestar y desarrollo económico en cualquier sociedad (Díaz, 2002, 390).

El proceso de descentralización en América Latina se ha caracterizado por una permanente lucha por lograr una amplia democratización del poder luego de atravesar duras experiencias bajo el poder de regímenes militares y autoritarios. Concretamente desde 1985 hasta nuestros días esta ha sido la tendencia por una mejoría de los derechos humanos y un mayor nivel de participación ciudadana en las decisiones políticas, creándose una fuerte presión social hacia el poder central por un mayor empoderamiento fiscal de las regiones y localidades.

De esta manera se ha producido una lenta pero progresiva distribución de competencias y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno, bajo el enfoque de que la descentralización constituye el mecanismo más cónsono para garantizar una asignación más eficiente del gasto público a través de la provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos intermedios y locales, los cuales conocen con mayor detalle las necesidades y requerimientos de la diversidad regional. Adicionalmente, tal proceso ha implicado la oportunidad de implementar un mayor control del nivel de gasto a través de la rendición de cuentas por parte de las autoridades electas universalmente por los ciudadanos, que algunas regiones y localidades han aprovechado. Sin embargo, la descentralización de los ingresos (fuentes tributarias) no ha seguido esta misma dinámica, ya que en la generalidad de los casos éstas siguen estando bajo el control del poder central (Cabrerero, 2006, 2).

Sin embargo, estos planteamientos en la distribución del gasto público han propiciado en Latinoamérica serios debates en tres aspectos que se consideran altamente riesgosos para una asignación eficiente. Destaca en este sentido la elevada dependencia de las finanzas locales que se ha generado respecto a las transferencias intergubernamentales del poder central, lo cual eventualmente pudiera desvirtuar la disciplina fiscal de las haciendas locales y motivar la ausencia de responsabilidad política en la rendición de cuentas por parte de las autoridades competentes.

Por otra parte, también se prevén ineficiencias en el sentido de que muchas de las competencias y atribuciones de gasto no están claramente definidas entre niveles de gobierno, generándose muchas veces una duplicidad de funciones y de gasto que

dificulta la rendición de cuentas, ya que se facilita la transferencia de costos entre las distintas jerarquías de gobierno, engrosando con ello el nivel de gasto del gobierno central a través de asignaciones poco eficientes.

Igualmente, la endeble capacidad institucional local y la poca participación social en el control y seguimiento de los recursos asignados, estimula la corrupción administrativa de las autoridades, quienes a través de los mecanismos de contratación de obras logran incrementar sus beneficios personales a costa de los recursos del erario nacional (Daughters y Harper, 2007, 215-216).

Así mismo, se ha hecho notar en varias oportunidades los riesgos que implica una inadecuada estructuración de la descentralización fiscal en el campo macroeconómico, la cual ha propiciado en algunos países severas crisis fiscales y estructurales, producto de la incorrecta orientación de las transferencias del gobierno central (como se observó en Argentina durante el período 1985 – 1995), así como la generalizada tendencia a propiciar elevados endeudamientos que terminan siendo cubiertos por los recursos del poder central cuando los gobiernos locales pierden la capacidad de afrontarlos, como sucedió en Brasil en los años noventa (Cabrero, 2006,3).

Si bien el proceso descentralizador en América Latina se ha concentrado generalmente en el sector del gasto en lugar de los ingresos²¹, las experiencias son muy diversas en la región sobresaliendo los casos de Argentina y Brasil (países federales) que han alcanzado los más altos niveles de descentralización fiscal tanto en términos de gasto como a nivel de los ingresos, seguido de Colombia en el caso de los países unitarios (Cetrángolo, 2007, 41).

Efectivamente, durante el período 1996-2004 Argentina, Brasil y Colombia experimentaron una descentralización subnacional del gasto entre el 40% y el 50% respectivamente, al tiempo que Bolivia y Perú lo hicieron entre un 10% y 20% para el primero y entre un 20% y 30% para el segundo, siendo Colombia y Perú de estos cinco países lo que mostraron mayores avances en la descentralización del gasto en el período señalado, mientras que Bolivia mostró más bien señales de recentralización.

Destaca en este sentido que el proceso de descentralización en Argentina, Brasil y Colombia es el que mayores avances ha mostrado, ubicando estos países como altamente descentralizados en posiciones muy similares a Canadá, Estados Unidos y los

²¹ Para una revisión más detallada sobre la distribución de competencias de ingresos y gastos públicos hacia los gobiernos subnacionales en los nueve países latinoamericanos seleccionados, ver Anexo A.

países Nórdicos de Europa, situación comprensible en el caso argentino y brasileño por su larga tradición federal.

En el caso concreto de Argentina el poder del Estado es constitucionalmente derivado desde las provincias hacia éste y no en sentido contrario, filosofía que se ha visto opacada en varias oportunidades por los regímenes autoritarios que han regido los destinos de esa Nación, siendo a partir de las últimas tres décadas que se perciben verdaderos avances en esta materia, producto del apoyo generalizado en el campo político y social a la descentralización y la participación ciudadana como mecanismos claves en el fortalecimiento del sistema democrático, reduciendo de esta manera el riesgo de caer nuevamente bajo estructuras políticas autoritarias.

En el caso brasileño perdura su esencia federal desde su nacimiento como Nación, que al igual que el caso argentino ha tenido que sortear diversos obstáculos impuestos por las dictaduras militares, logrando su consolidación definitiva en el campo de la descentralización a partir de los años ochenta. Colombia por su parte desde su estructura de país unitario, siempre ha ostentado una gran cultura localista a favor del fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (SUBDERE, 2009, 24).

1.2.1. Descentralización del gasto

A pesar del elevado grado de descentralización de Argentina y Brasil, éste se ha concentrado fundamentalmente en la descentralización del gasto hacia los niveles intermedios de gobierno en desmedro del nivel municipal. En el caso argentino esta tendencia ha llegado al 33,6% hacia los gobiernos intermedios frente a un 9,5% hacia las municipalidades en el año 2000, entre tanto Brasil ha descentralizado el 27,7% hacia el nivel intermedio de gobierno frente a un 13,9% orientado hacia los municipios.

Por otra parte, Colombia destaca como el país unitario que más ha descentralizado el gasto hacia las municipalidades con el 25,4% frente a un 15,2% hacia el nivel intermedio en el año 2005. Posteriormente se ubican Bolivia y Perú con un 18,3% y un 16,9% hacia el nivel intermedio de gobierno frente a un 7,4% y un 9,2% a nivel municipal durante los años 2003 y 2005 respectivamente, como se puede apreciar más detalladamente en la tabla estadística que se presenta a continuación.

Tabla N° 2
Gasto por nivel de gobierno
Como proporción del gasto público total

<i>País</i>	<i>Gasto Nacional</i>	<i>Gasto Intermedio</i>	<i>Gasto Municipal</i>
Argentina (2000)	56,80%	33,60%	9,50%
Brasil (1998)	58,30%	27,70%	13,90%
Colombia (2005)	59,40%	15,20%	25,40%
Bolivia (2003)	74,20%	18,30%	7,40%
Perú (2005)	73,80%	16,90%	9,20%

Fuente: SUBDERE (2009,25)

1.2.2. Descentralización de los ingresos

La descentralización de las fuentes de financiamiento del gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales, se implementa mediante tres modalidades específicas: las propias fuentes tributarias de cada nivel de gobierno, las transferencias intergubernamentales y el nivel de endeudamiento, incluyendo en algunas oportunidades las tres fuentes conjuntamente.

1.2.2.1. Los Tributos

Si bien una de las dificultades más destacadas al momento de pensar en la descentralización de los ingresos, es determinar qué tipos de fuentes tributarias deben atribuirse a cada nivel de gobierno y en qué magnitud de acuerdo a los planteamientos del federalismo fiscal. En el caso latinoamericano la tendencia generalizada ha sido a descentralizar solo las tasas, derechos y contribuciones especiales, sin implementar un verdadero avance descentralizador en materia tributaria ya que se teme una disminución de la recaudación nacional que pudiera comprometer seriamente las finanzas de cada país.

Es por ello que la tradición ha sido mantener concentradas las principales fuentes de ingresos fiscales a nivel central, con excepción de Brasil, Argentina y Colombia que han realizado importantes esfuerzos institucionales en este sentido. Como puede apreciarse claramente en la Tabla N° 3, Argentina, Brasil y Perú concentran la mayor recaudación tributaria a nivel intermedio de gobierno, en tanto que Colombia y Bolivia lo hacen a nivel municipal.

En el caso de Argentina se puede apreciar que la recaudación tributaria subnacional representa el 38% del total recaudado por el poder central en el año 2000, frente a un 5,5% por parte de las municipalidades, en tanto que en Brasil la recaudación a nivel intermedio asciende al 25,3% en el año 1998, frente a un 5,8% del nivel municipal. Seguidamente se observa el caso de Perú en el año 2005 donde la participación de la recaudación a nivel intermedio representa el 18,6% del monto captado a nivel central frente a un 12,5% a nivel municipal, situación que evidencia un mayor equilibrio entre ambas fuentes de recursos tributarios respecto a los demás países considerados en los cuales esta brecha es muy elevada.

Posteriormente se puede apreciar el caso de Colombia con un aporte fiscal del 11,8% por parte de las municipalidades frente a un 5,9% por parte del nivel intermedio de gobierno en el año 2005. Similarmente se ubica Bolivia con un 16% de recaudación a nivel municipal frente a un 7,48% a nivel intermedio en el año 2003, como se muestra en la Tabla N° 3.

La característica fundamental de la recaudación fiscal subnacional en América Latina es su sustentación (con excepción de Argentina y Brasil) en tributos locales de menor cuantía tales como: Impuestos a la Propiedad Privada (predios urbanos y rurales), Impuesto Inmobiliario Urbano y licencia de vehículos, cuyos niveles de recaudación son insignificantes frente a los elevados montos captados por el poder central a través del Impuesto sobre la Renta Personal y el Impuesto al Valor Agregado básicamente, prevaleciendo un escollo político-institucional que limita la consolidación del proceso de descentralización fiscal en la región, ya que la potestad tributaria de las regiones y localidades sigue siendo muy reducida.

Tabla N° 3

Ingresos por nivel de gobierno como proporción del ingreso total

<i>País</i>	<i>Gasto Nacional</i>	<i>Gasto Intermedio</i>	<i>Gasto Municipal</i>
Argentina (2000)	56,5%	38,8%	5,5%
Brasil (1998)	68,8%	25,3%	5,8%
Colombia (2005)	82,3%	5,9%	11,8%
Bolivia (2003)	76,7%	7,4%	16,0%
Perú (2005)	69,9%	18,6%	12,5%

Fuente: SUBDERE (2009,25)

Con excepción de Brasil y Argentina, en Latinoamérica la potestad tributaria es generalmente gestionada por el poder nacional, pues en la mayoría de países es el poder

legislativo nacional (Congreso Nacional o Asamblea Legislativa) el órgano encargado de crear y definir los diversos tipos de impuestos, limitándose el poder subnacional sólo a determinar las distintas tasas y contribuciones, como se muestra en el Cuadro N° 2.

Sin embargo, en Colombia los gobiernos locales son los encargados de regular las tasas impositivas en sus respectivas jurisdicciones e igualmente en Bolivia, donde estos entes tienen potestad para fijar impuestos siempre y cuando estén enmarcados en los preceptos generales de la ley nacional establecida por el poder legislativo al respecto, es decir, no tienen capacidad jurídica para definir y crear nuevos tributos (Flores, 2012, 11).

Esta realidad determina que el proceso de descentralización de las competencias tributarias en la región haya sido muy superficial en la generalidad de los casos, ya que el poder tributario sigue siendo una facultad exclusiva del poder nacional con muy pocos grados de libertad hacia los niveles subnacionales de gobierno. Sin embargo, existen excepciones como Brasil y Argentina, en donde los niveles subnacionales de gobierno cuentan con la suficiente capacidad jurídica para crear, administrar y recaudar sus propios tributos.

Cuadro N° 2

Potestad tributaria de los principales gobiernos subnacionales en América Latina

País	Estado/Región/Departamento	Municipalidades		
Gobiernos federales				
	Determinación de tributos	Recaudación	Determinación de tributos	Recaudación
Argentina	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones
Brasil	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones
México	Tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones
Venezuela	Tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones
Gobiernos unitarios				
Bolivia	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones	Impuestos, tasas y contribuciones con limitaciones constitucionales	Impuestos municipales, tasas y contribuciones
Ecuador	Tasas	Tasas	Impuesto predial (urbano y rural), tasas y contribuciones y Patente municipal	Impuestos municipales, tasas y contribuciones
Chile	Tasas	Tasas	Tasas y contribuciones	Impuestos municipales, tasas y contribuciones
Colombia	Tasas	Tasas	Modificar impuestos de acuerdo al marco legal establecido y fijar tasas y contribuciones	Impuestos municipales, tasas y contribuciones
Perú	Tasas	Tasas	Tasas y contribuciones	Impuestos municipales, tasas y contribuciones

Fuente: Flores (2012,12), Manzanal et. al. (2009,226) y Brewer-Carías (2003,174)

La debilidad institucional que caracteriza en términos generales el proceso de descentralización fiscal en América Latina, se expresa en las cifras estadísticas que muestran una exigua participación de los ingresos subnacionales en la totalidad de ingresos tributarios captados por el poder central, con contadas excepciones en los casos de Brasil en donde los estados y municipios de manera conjunta aportaron el año 2008 el 30% del total recaudado por el gobierno federal, monto equivalente a más de 10 puntos porcentuales del PIB, representando un importante avance en materia de descentralización fiscal. En segundo lugar se ubican Argentina y Colombia con un monto aproximado de recaudación subnacional del 15% del total para el mismo año.

En el resto de países de la región los aportes fiscales de los niveles subnacionales de gobierno revelan un avance muy reducido, ya que los montos recaudados se ubican aproximadamente entre el 3% y 4% del PIB, como se muestra a continuación.

Tabla N° 4**Ingresos tributarios por nivel de gobierno. Año 2008**
(En % del PIB)

País	Ingresos tributarios nacionales	Ingreso tributarios subnacionales
Argentina	26,3%	4,4%
Bolivia	20,8	0,9%
Brasil	23,9%	10,1%
Chile	18,5%	1,1%
Colombia	15,5%	2,5%
Costa Rica	15,6	0,6%
Ecuador	15,8%	0,4%
México	9,7	0,6%
Perú	16,7	0,2%

Fuente: Gómez y Jiménez (2011,19) en base a datos de la CEPAL

Este estancamiento fiscal se explica en parte por las amplias debilidades institucionales que aún perduran en la región para fortalecer las haciendas subnacionales por parte del poder central y en la carencia de bases tributarias consolidadas y con potencial expansivo a nivel local y regional, así como por la precariedad técnica y organizativa de los organismos recaudadores, lo cual se traduce en una exigua recaudación en base a gravámenes sobre el patrimonio, básicamente el Impuesto Inmobiliario Urbano y la propiedad de vehículos automotores, así como algunos impuestos al consumo minorista (caso de Brasil), impuestos a los servicios prestados por el municipio, impuestos a los ingresos brutos en el caso de Argentina e impuestos específicos al consumo a nivel de departamental y el Impuesto a la Industria y Comercio Municipal en el caso de Colombia y Venezuela, donde recibe el nombre de Impuesto sobre las Actividades Económicas de Industria, Comercio y Servicios. El resto de países generalmente sustenta sus finanzas locales en base a la recaudación de tasas y contribuciones mayoritariamente definidas por el poder central (Gómez y Jiménez, 2011, 18 y Brewer, 2003, 184).

A objeto de ampliar la visión sobre la estructura impositiva que sustenta las finanzas subnacionales en América Latina, se presenta a continuación las principales figuras tributarias más frecuentemente usadas por los distintos gobiernos estatales y municipales en la región.

Cuadro N° 3

Principales impuestos subnacionales en América Latina

País	Gobierno Intermedio	Gobierno Municipal
Argentina	Impuesto sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles y sellos	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del Impuesto sobre la Renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuesto al consumo de cerveza, tabaco, licores y gasolina	Impuesto a las propiedades, impuesto de industria y comercio y sobretasa al consumo de gasolina
Ecuador	Alcabalas y contribuciones por mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos y rurales), alcabalas y activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuestos sobre las propiedades y patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre la propiedad
Venezuela	Impuestos sobre papel sellado, timbres fiscales y estampillas	Impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio y servicios, impuesto sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, apuestas lícitas y propaganda y publicidad comercial y el impuesto sobre predios rurales

Fuente: Jiménez y Podestá (2011, 287) y Brewer-Carías (2003, 180 y 184).

Por otra parte, la desalentadora situación fiscal mostrada en la Tabla N° 4, mejora un poco cuando se analizan las cifras de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales en relación al monto total de ingresos percibidos por cada nivel de gobierno descentralizado, excluyendo las transferencias del poder nacional, en cada país analizado. De esta manera, se puede apreciar detalladamente el peso que éstas representan en la financiación subnacional en los principales países de la región, como se muestra en la Tabla N° 5.

Si bien el total de ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales muestra una tendencia creciente durante el período 1997-2009 como se observa seguidamente en el Gráfico N° 1, ello ha sido producto básicamente de los importantes montos de recursos que les ha transferido el poder central a través de las distintas modalidades que adoptan las transferencias intergubernamentales y no por esfuerzos tributarios propios de recaudación regional y local, ya que en promedio el monto total traspasado a través de las transferencias aumentó en dos puntos del PIB, mientras que el monto por recaudación propia solo se incrementó en 0,60 puntos del PIB a lo largo del citado período. (Jiménez y Podestá, 2011, 283).

Tabla N° 5

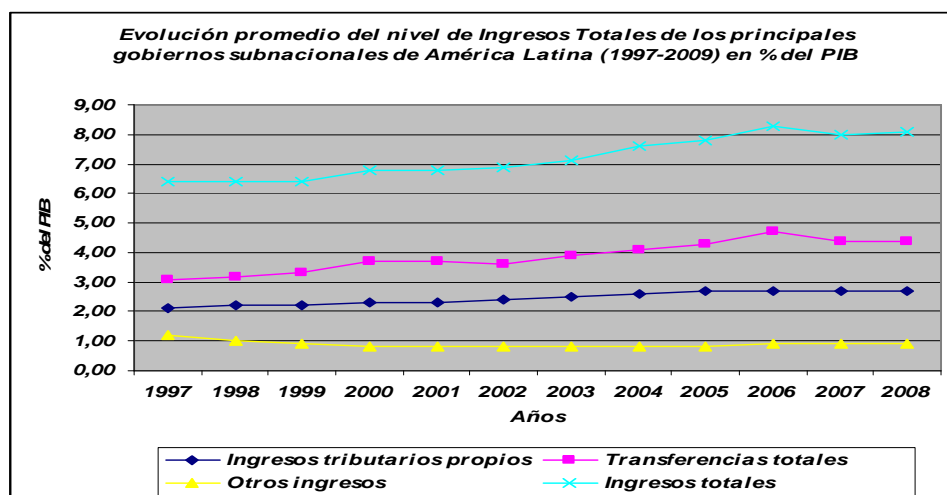
Estructura de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales. Año 2008
(En porcentajes del PIB y del total recaudado)

<i>(En % del PIB)</i>	<i>Recursos propios</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Total</i>
Argentina	5,6	7,6	0,7	13,9
Bolivia	3,9	7,4	0,5	11,8
Brasil	11,9	7,9	11,6	21,5
Chile	1,5	0,2	0,4	2,1
Colombia	2,9	4,2	0,0	7,1
Costa Rica	0,9	0,0	0,0	0,9
Ecuador	1,2	4,0	0,1	5,2
México	1,5	9,1	0,8	11,4
Perú	0,8	4,8	0,4	6,0
<i>(En % del total)</i>	<i>Recursos propios</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Total</i>
Argentina	40,1	54,7	5,2	100,0
Bolivia	33,1	62,4	4,5	100,0
Brasil	55,6	37,0	7,3	100,0
Chile	71,2	9,1	19,8	100,0
Colombia	41,0	59,0	0,0	100,0
Costa Rica	99,2	0,8	0,0	100,0
Ecuador	23,1	75,9	1,0	100,0
México	12,9	79,9	7,2	100,0
Perú	14,1	79,4	6,5	100,0

Fuente: Gómez y Jiménez (2011,17) en base a datos de la CEPAL

Dentro de la categoría de recursos propios se incluyen los ingresos tributarios y los no tributarios.

Gráfico N° 1



Fuente: Gómez y Jiménez (2011, 16) en base a datos de la CEPAL

Al analizar los datos presentados en la Tabla N° 5 se puede apreciar que pese a los bajos niveles de aportación fiscal de la mayoría de gobiernos subnacionales en porcentaje del PIB anual, en los cuales destacan los niveles más elevados de Argentina y Brasil con el 5,6% y el 11,9% respectivamente, seguidos por Colombia con el 2,9%; en términos del porcentaje del total de ingresos percibidos por cada nivel subnacional de gobierno, la situación muestra en algunos casos cierta capacidad de autofinanciamiento

Bajo esta perspectiva se observa que el nivel de recaudación tributaria subnacional en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Costa Rica se ubica por encima del 40%, resaltando el caso de Costa Rica con un 99,2%, situación que indudablemente refleja una gran avance en el proceso de descentralización fiscal, pese a que con la excepción de Argentina y Brasil, los demás países aún no cuentan con verdaderas potestades tributarias que faciliten y optimicen este proceso.

El elevado nivel de participación fiscal de las municipalidades de Costa Rica viene apuntalado por el excelente rendimiento tributario que ostentan las municipalidades ubicadas en la región metropolitana de este país, cuya capacidad fiscal se ha fortalecido ampliamente en los últimos años, producto del elevado nivel de actividad económica que han logrado alcanzar respecto al resto de municipalidades más alejadas de los grandes centros poblados (Morales, 2010, 8).

En un segundo tramo de recaudación se ubican Ecuador y Bolivia con niveles del 23% y 33% respectivamente, quedando en el último tramo México y Perú con 12,9% y el 14,1% del total recaudado en el año 2008, a pesar de que en la categoría *recursos propios* se está incluyendo el monto de los ingresos tributarios y los no tributarios, los cuales generalmente están asociados a los montos captados por concepto de tasas y contribuciones especiales con un peso muy leve respecto al monto percibido por concepto de tributos.

Por otra parte, resalta el elevado peso que representa el volumen de transferencias intergubernamentales en el monto total de ingresos subnacionales, reflejándose una tendencia fiscal expresada en el hecho de que en la medida en que la recaudación tributaria sea menor, mayor es el monto transferido por el poder central a las regiones y localidades, consolidándose de esta manera una elevada dependencia financiera del poder nacional que en mayor o menor magnitud ostentan algunos gobiernos subnacionales de la región.

Efectivamente, se observa en la Tabla N° 5 que con excepción de Brasil, Chile y Costa Rica, en el resto de países considerados, el monto en transferencias

intergubernamentales supera ampliamente los aportes de la recaudación tributaria, sobresaliendo los casos de Ecuador, México y Perú en los cuales el monto en transferencias alcanza entre el 76% y el 80% del total de ingresos. Sin embargo, en el caso de Bolivia esta elevada dependencia del poder central se ubica en un límite inferior, pues el monto de las transferencias alcanza el 62,4% frente al 33,1% de recursos propios.

Por su parte, en los casos de Brasil, Chile y Costa Rica la situación es inversa, ya que el monto de recursos propios es del 56,6% frente al 37% en transferencias para el primero, y de un 71,2 % en recursos propios frente a un 9,1% en transferencias para el caso de Chile, y finalmente se ubica Costa Rica con el menor nivel de dependencia del poder central con el 99,2% en recursos propios frente a un 0,8% en transferencias intergubernamentales.

Esta situación implica en la mayoría de los casos una ineficiencia en la asignación del gasto, reflejada básicamente en el hecho de que los bienes y servicios usufructuados por los ciudadanos en cada localidad cada vez dependen menos de sus propios ingresos, alejándose del *principio del beneficio* establecido en la teoría del federalismo fiscal, el cual establece que los tributos subnacionales deben fijarse en función del nivel de beneficios que los contribuyentes obtengan de éstos, principio que en la práctica latinoamericana se encuentra tergiversado y propicia inequidad asignativa ya que el monto ejecutado de gasto no refleja claramente sus costos ni las preferencias y disposición a pagar por parte de sus beneficiarios (Rangel, 2003b, 88 y SUBDERE, 2009, 28).

No obstante, bajo este panorama hay que destacar el caso de Brasil por su amplia disposición institucional y política a fortalecer las finanzas de los gobiernos subnacionales, pues su propia Constitución Política claramente dispone que cada gobierno subnacional tiene la potestad de crear y administrar sus propios tributos, quedando las contribuciones sociales atribuidas de manera exclusiva al poder nacional. Tal es la importancia de esta dinámica subnacional que es el único país de Latinoamérica que cuenta actualmente con un Impuesto al Valor Agregado (IVA) subnacional, ubicándolo entre los países más descentralizados a nivel mundial. Por otra parte, Argentina y Colombia han realizado esfuerzos similares en este sentido a través de la coparticipación en los tributos tradicionalmente más usados a nivel nacional: Impuesto sobre la Renta Personal y el Impuesto al Valor Agregado.

Paralelamente, es muy común encontrar situaciones en las cuales la mayor recaudación fiscal se limita a una o dos regiones en las cuales se concentra mayormente el más elevado nivel de actividad económica, generando importantes asimetrías recaudatorias respecto al resto de regiones de los distintos países, como es el caso de Perú en donde el mayor volumen de recaudación se genera en el departamento de Lima. En el caso de Argentina es en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza donde se ubica el mayor volumen de recaudación tributaria, en Brasil en las regiones sur y suroeste y en Costa Rica en la región metropolitana, entre otros casos.

Esta situación ha motivado a los distintos gobiernos a implementar una amplia variedad de transferencias intergubernamentales a objeto de aminorar progresivamente tan destacadas diferencias interterritoriales, ejecutando de esta manera más eficientemente la función de distribución ampliamente difundida en el campo teórico (Musgrave y Musgrave, 1992, 10; Daughters y Harper, 2007, 245 y Larios et al., 2004, 5).

Sin embargo, si se realiza un análisis comparativo de las finanzas subnacionales de América Latina con los principales países desarrollados de Norte América y Europa, se aprecia que la participación fiscal de los gobiernos regionales y locales, así como el volumen de recursos percibidos por transferencias intergubernamentales, se ubican en niveles contrapuestos, como puede observarse en la información estadística presentada en la Tabla N° 6.

Al analizar citada información, puede apreciarse que el nivel de ingresos recaudados por los niveles intermedios de gobierno (estados) en los países desarrollados, supera en promedio casi tres veces el volumen de ingresos tributarios de los gobiernos estatales de América Latina como porcentaje del PIB. Por otra parte, a nivel municipal la recaudación tributaria en los países desarrollados supera en promedio más de cuatro veces el volumen de recursos captados por las municipalidades en América Latina como porcentaje del PIB.

A nivel de las transferencias intergubernamentales, se observa que en promedio el poder nacional en los países desarrollados traspasa a los niveles descentralizados de gobierno el 12,30% de sus ingresos, en tanto que el poder central de América Latina traspasa el 16,70%. Esta elevada dependencia de los gobiernos subnacionales en América Latina de los recursos del poder central, se debe básicamente a las limitaciones institucionales para ampliar su fuentes tributarias, el bajo rendimiento de algunas bases impositivas y la facilidad con que reciben recursos vía transferencias, haciendo surgir de

manera generalizada una suerte de desidia o pereza fiscal para fortalecer y actualizar sus principales fuentes de ingresos.

Tabla N° 6
Las finanzas subnacionales en América Latina
y en los principales países desarrollados. Año 2008

Finanzas intergubernamentales: América Latina - Países desarrollados. Año: 2008				
	Promedio América Latina		Promedio Países Desarrollados	
	Ingresos		Ingresos	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje Total	Porcentaje del PIB	Porcentaje Total
Sector Público	25,60	100,00	42,40	100,00
Gobierno central	20,90	81,60	27,80	65,60
Estados	3,40	13,30	9,00	21,20
Municipios	1,30	5,10	5,50	13,00
	Después de transferencias		Después de transferencias	
Gobierno central	16,10	64,90	22,80	53,50
Estados	6,10	24,60	11,70	27,50
Municipios	2,60	10,50	8,10	19,00
	Gastos		Gastos	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje Total	Porcentaje del PIB	Porcentaje Total
Sector Público	27,90	100,00	47,80	100,00
Gobierno central	18,40	65,90	27,20	56,90
Estados	6,90	24,70	12,60	26,40
Municipios	2,60	9,30	8,00	16,70

Fuente: De la Cruz et al. (2010, 50)

1.2.2.1.1. Estructura y evolución de los principales tributos subnacionales en América Latina

La baja capacidad tributaria subnacional en Latinoamérica, pese a que a lo largo del tiempo ha sido opacada por la ingente cantidad de recursos aportada por el nivel nacional de gobierno a través de las transferencias intergubernamentales, también ha sido restringida a nivel institucional y político al limitar la capacidad para crear, administrar y recaudar tributos en función de las potencialidades económicas propias de cada región o localidad, propiciando con ello además de la elevada dependencia fiscal, una pérdida considerable de verdaderas fuentes tributarias que fácilmente podrían ser explotadas más eficientemente por los gobiernos subnacionales, como se muestra a continuación.

Tabla N° 7

Rendimiento tributario de las principales figuras impositivas en América Latina. Año: 2008. (En % del PIB y como porcentaje del total captado por el nivel central de gobierno)

(En % del PIB)	Impuesto a propiedad inmueble	Impuesto a la actividad económica	Impuesto a la propiedad de automotores	Impuesto a renta personal	Otros	Total
Argentina	0,4	3,2	0,2	0,0	0,6	4,4
Bolivia	0,5	0,0	0,2	0,0	0,2	0,9
Brasil	0,4	7,9	0,6	0,5	0,8	10,1
Chile	0,6	0,3	0,2	0,0	0,0	1,1
Colombia	0,5	1,3	0,0	0,0	0,7	2,5
Costa Rica	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,6
Ecuador	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,4
México	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,6
Perú	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Promedio	0,3	1,5	0,1	0,1	0,3	2,3

(En % del total)	Impuesto a propiedad inmueble	Impuesto a la actividad económica	Impuesto a la propiedad de automotores	Impuesto a la renta personal	Otros	Total
Argentina	8,7	72,2	5,5	0,0	13,6	100,0
Bolivia	59,8	0,0	19,9	0,0	20,3	100,0
Brasil	3,8	78,3	5,5	4,8	7,6	100,0
Chile	52,4	30,2	17,4	0,0	0,1	100,0
Colombia	19,2	52,5	0,0	0,0	28,2	100,0
Costa Rica	32,6	66,5	0,0	0,0	1,0	100,0
Ecuador	32,9	14,2	3,4	4,5	45,1	100,0
México	28,2	0,0	3,7	41,10	27,1	100,0
Perú	59,9	0,0	4,4	0,0	35,7	100,0
Promedio	33,1	34,9	6,6	5,6	19,9	100,0

Fuente: Gómez y Jiménez (2011,19)

1.2.2.1.1.1. El impuesto a la Propiedad (Impuesto Inmobiliario Urbano)

De acuerdo a los datos suministrados por la tabla anterior se puede apreciar que en términos del PIB el nivel de captación de recursos tributarios a nivel local de los principales países de Latinoamérica representa en promedio el 2,3% para el año 2008, sin embargo si el análisis se realiza en función de la participación porcentual sobre el total de ingresos fiscales captados por el nivel central de gobierno se puede percibir un panorama más alentador, teniendo en cuenta la amplia diversidad institucional que caracteriza el proceso de descentralización en cada país.

En relación al Impuesto sobre la Propiedad, tributo de naturaleza eminentemente local por su base impositiva fija a nivel del municipio donde se ubica el inmueble o propiedad, se observa que en términos del PIB su aportación apenas alcanza en promedio el 0,3% pero en función del porcentaje del total de ingresos tributarios a nivel de la administración central, su participación promedio se ubica en el 33,1%.

Destaca en este caso el elevado rendimiento de este tributo en los casos de Bolivia (59,8%), Chile (52,4%) y Perú (59,9%) en los cuales esta fuente de ingresos

cubre más del 50% del total captado por el poder central en esta materia, lo cual implica un elevado desempeño a nivel municipal, seguidamente se ubican los casos de Costa Rica (32,6%) y Ecuador (32,9%) con una cobertura por encima del 30%. Posteriormente se encuentra México (28,2%) y Colombia (19,2%) con una participación promedio del 23,70% en el total recaudado.

Finalmente se ubican los dos países más descentralizados de la región: Argentina (8,7%) y Brasil (3,8%) que curiosamente ostentan los menores niveles de aportación fiscal con un rendimiento promedio del 6,25%.

Este impuesto es considerado una de las fuentes principales de ingresos de los gobiernos locales (municipios) de Latinoamérica con una base imponible y un mecanismo técnico común de recaudación. En el caso de Chile este tributo adopta la nomenclatura de Impuesto Territorial (IT) que grava la posesión de bienes inmuebles, estando definida por el poder central su base imponible (valuación fiscal de la propiedad), tasas y sus principales exenciones, limitándose los gobiernos locales a su recaudación sin ninguna ingerencia en su estructura jurídica. Esta fuerte limitación institucional introduce severas distorsiones en su rendimiento ya que se estaría excluyendo el aporte fiscal por los bienes y servicios ejecutados por las municipalidades en el área donde se encuentre ubicado el inmueble (Gómez y Jiménez, 2011, 20).

Si bien este tributo es definido totalmente por el poder central, el total de recaudación se asigna de manera exclusiva a los gobiernos municipales. Sin embargo, el proceso distributivo del monto captado sigue un criterio eficiente que se aproxima al principio del beneficio como lo estipula la literatura especializada, ya que el 60% o 65% de este monto (a nivel de cada municipio) debe ser transferido al Fondo Común Municipal (FCM) y el restante 35% o 40% se destina a beneficiar el municipio o comuna donde se encuentra ubicada la propiedad (Horst, 2010, 120-124).

De esta manera el FCM como instrumento compensatorio distribuye recursos entre las distintas comunas de manera igualitaria sin considerar previamente su potencialidad tributaria, consolidando una elevada dependencia fiscal del poder central, ya que los gobiernos locales prefieren esperar los recursos asignados por ley nacional antes que intentar realizar esfuerzos tributarios propios en procura de aminorar la mencionada dependencia.

En opinión de la citada autora, esta situación hace de Chile un país altamente centralizado, pues los niveles locales de gobierno no tienen acceso a definir sus propias

fuentes de recursos y el mayor volumen de transferencias intergubernamentales recibidas son condicionadas.

Por otra parte, el FCM presenta un carácter progresivo en función de la variedad de tasas aplicadas al tipo de inmueble que sirve como vivienda principal del contribuyente, las cuales adoptan un amplio margen en función del valor del mismo y la obligación legal de seguir una escala creciente en sus aportaciones anuales por parte de las municipalidades. También destaca en este sentido una amplia base imponible exenta de contribución que de una u otra manera se compensa con la progresividad impuesta en aquellas zonas o regiones con mayor capacidad económica, siendo esta la verdadera esencia del FCM como instrumento de compensación. Sin embargo, no puede obviarse el elevado costo administrativo del mencionado tributo ya que implica complejos procesos de tasación fiscal en la valoración de los inmuebles, así como la actualización permanente del catastro urbano municipal, así como la fijación de alícuotas y exenciones que en la práctica se convierten en factores contraproducentes en su nivel de rendimiento fiscal.

En el caso de Bolivia el proceso recaudatorio del Impuesto a la Propiedad sigue un procedimiento distinto al chileno, en el sentido de que es el contribuyente quien decide cuánto debe pagar por el valor de su inmueble en función de alícuotas previamente definidas por el gobierno municipal y considerando criterios de uniformidad a través de la zonificación de la base imponible. En este caso no se hace uso del catastro municipal para la determinación de la base imponible ya que se sustenta en la autoevaluación que realice el contribuyente de su inmueble a diferencia del resto de países de Latinoamérica.

Por otra parte, en el caso de Perú a este tributo se le denomina Impuesto Predial (aludiendo a predios rústicos y urbanos) de jurisdicción netamente municipal cuya base imponible es determinada a través de dos mecanismos bien diferenciados: mediante la valuación fiscal oficial o siguiendo la tasación comercial o de mercado, en la cual se incluye el nivel inflacionario sobre el valor del inmueble.

Sin embargo, producto de esta dualidad valorativa se han generado serias controversias a nivel del contribuyente ya que éste tiene la libertad de determinar el estado de conservación de las construcciones y sus mejoras incorporadas en virtud de la carencia de un catastro municipal actualizado, proceso que es escasamente fiscalizado por el poder local. Adicionalmente, la desactualización catastral permanente hace que los precios unitarios para la valoración de los terrenos y edificaciones se encuentren

muy desfasados de los que rigen en el mercado, ubicándose éstos dos y tres veces por encima del valor oficial.

Igualmente, en este país el mencionado tributo presenta alícuotas crecientes que van desde el 0,2% al 1% del valor del inmueble y su mayor recaudación se ubica mayormente en aquellas municipalidades que forman parte de las regiones con mayor potencial económico. La concentración en determinadas regiones de la actividad económica ha mostrado en el año 2006 que de 1.300 municipios, solo los primeros 10 aportaran el 38,8% del total recaudado por este concepto a nivel nacional (Arias, 2010, 336 y De Cesare y Lazo, 2008, 51 y 56).

De acuerdo a estos autores, la morosidad que muestra este tributo en Perú es bastante elevada llegando a ubicarse en algunos municipios importantes por encima del 30%, motivado principalmente a carencias organizativas en el sistema de recaudación local y a la poca motivación que muestran las autoridades para incrementar la presión tributaria ante la presencia de elevados montos aportados por el poder nacional a través de distintas transferencias intergubernamentales, que en el año 2007 representaron el 72% de los ingresos municipales totales, en tanto que los ingresos propios solo alcanzaron a cubrir el 9% de este monto.

En el caso de Argentina, dentro de la gran diversidad de normativas que rigen la tributación subnacional a nivel de toda la región latinoamericana, destaca en este país una duplicación de esfuerzos en su recaudación a nivel provincial (estadual) y municipal mediante el solapamiento de competencias, ya que el Impuesto Inmobiliario (urbano y rural) adopta dos vertientes compartidas a nivel provincial y municipal. El Impuesto Inmobiliario como tal es definido y administrado por las provincias, en tanto que las municipalidades establecen una tasa específica sobre el mismo en base a los servicios públicos ofertados a nivel local en las distintas barriadas y urbanizaciones donde se encuentre ubicada la propiedad.

Esta coparticipación del tributo implica una duplicación de gastos en la elaboración y mantenimiento del catastro urbano por parte de ambos niveles de gobierno, casos en los cuales los avalúos y las tasas fijadas para su determinación son muy diferentes entre las dos jerarquías de gobierno. Esta situación se refleja a nivel jurídico con la entrada en vigencia de la Ley Nacional de Catastro del año 2007 que otorga esta potestad a las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, las cuales deben administrar toda la información y procedimientos técnicos requeridos por las municipalidades.

Si embargo en cada municipio existe un sistema de catastro que complementa la información y funciones del catastro a nivel provincial, siendo el municipio el nivel de gobierno más adecuado para tomar decisiones sobre las modificaciones y actualizaciones en cuanto a valuaciones, alícuotas y actualización de la información, lo cual implica una duplicación de esfuerzos y una ineficiente asignación del gasto que bien podría solventarse a través de una coordinación más eficiente o mediante la asignación de tal atribución de manera exclusiva a las municipalidades, dado el carácter netamente local de este tributo (Álvarez, 2004, 85).

Por otra parte, dado el carácter federal de la nación cada provincia establece en su propia constitución el grado de autonomía de cada municipio, destacando en este caso la total administración y manejo del Impuesto Inmobiliario en los municipios de: Misiones, Chaco, Corrientes, Formosa, Tierra del Fuego y Santa Cruz, reservándose el poder estadual o provincial la fijación de las tasas por mejoras y contribuciones. En el resto de municipios el proceso de definición, administración y recaudación se lleva a cabo de manera compartida entre ambos niveles de gobierno, siendo asignada la totalidad de estos recursos a nivel provincial.

Las provincias sustentan sus recursos propios en base al rendimiento de cuatro impuestos básicos: Inmobiliario, Automotor, Sellos e Ingresos Brutos que le reportan en promedio el 40% de sus requerimientos de gasto, financiando el 60% a través de la coparticipación fiscal con el poder nacional, regalías, endeudamiento y transferencias intergubernamentales.

Cabe destacar en este sentido que el 80% del rendimiento de este tributo se genera en 5 de las 24 provincias (dentro de las cuales destaca la región capital y la provincia de Buenos Aires) las cuales también aportan el 75% del PIB por su elevado nivel de actividad económica. En porcentaje del total de recursos tributarios captados a nivel provincial, el mencionado tributo representó el año 2008 solo el 8,7% lo cual representa menos del 10% del total captado por las provincias a través de otras fuentes tributarias.

La metodología utilizada para la valuación del inmueble se realiza a veces en forma conjunta (terreno más la edificación) fijando una alícuota única, pero en la ciudad de Buenos Aires priva el criterio de hacerlo en forma separada, estableciéndose alícuotas distintas para el terreno, la construcción y las mejoras incorporadas.

Generalmente la alícuota fluctúa entre el 0,2% y el 1,5% del valor catastral con una amplia gama de tasas progresivas según el tipo de inmueble y la ubicación del

mismo, así como distintas sobretasas por servicios municipales aprovechables, las cuales pueden llegar en las grandes ciudades hasta un 5% del valor. Igualmente, destaca la existencia de una alícuota especial que rige el gravamen de los terrenos vacíos, la cual generalmente supera más de cinco veces el valor promedio de las tasas aplicadas.

En relación a los inmuebles rurales, la alícuota se establece en un rango que va del 1,01% al 2,5% del valor de la tierra, mientras que las mejoras incorporadas son gravadas entre el 0,5% y el 1,9% del valor de éstas, con carácter acumulativo sobre el valor del terreno.

En cuanto a las exenciones previstas a nivel legal destacan las empresas públicas, organizaciones sin fines de lucro, de carácter religioso, sindical o de beneficencia pública, entre otras, así como aquellas empresas privadas que se dediquen a estimular la producción industrial en determinadas áreas y servicios, como es el caso del sector bancario en la provincia de Buenos Aires. Igualmente, a nivel personal destaca la exención a las personas jubiladas y pensionadas, así como a los excombatientes en la guerra de las Malvinas, que rige en su totalidad para ciertas provincias y de manera parcial en la gran mayoría de ellas (Centrálogo y Gómez, 2010, 120).

En el caso de Brasil existen dos gravámenes sobre la propiedad inmueble urbana o rural, el Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) y el Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (IPTR), estando el primero asignado como competencia exclusiva de los municipios y el Distrito Capital (Brasilia), en tanto que el segundo es definido y administrado por el poder federal.

El IPTU tiene como base imponible la propiedad de inmuebles ubicados en zonas urbanas cuyo proceso de valuación se lleva a cabo a través de la valoración de mercado con tasas progresivas establecidas en cada municipio en particular, situación que introduce una gran complejidad en la definición de las alícuotas ya que las mismas se determinan en función de variados criterios tales como: uso, tamaño del área, provisión de servicios, ubicación, entre otros, siendo el uso del suelo el criterio más utilizado para la fijación de la alícuota. Esta amplia diversidad de criterios conduce a la evasión fiscal, dada la subjetividad que implica la determinación del tributo y la destacada diferencia cuantitativa que ello implica de un municipio a otro.

Dentro de esta compleja panorámica institucional y administrativa el IPTU tiene un bajo nivel de participación en los ingresos anuales de la nación, alcanzando solo el 0,4% del PIB y un 3,8% de los ingresos tributarios totales del poder central para

el año 2008, monto que representa la segunda fuente de ingresos tributarios a nivel municipal (26% en promedio del monto recaudado por cada municipio), superado solo por el Impuesto sobre Servicios (ISS).

Por otra parte, el IPTR sigue una dinámica similar ya que si bien está regulado por el poder federal, éste a partir del año 2005 celebra convenios con los municipios que así lo deseen para que éstos sean los entes encargados de determinar, fiscalizar y cobrar el tributo, el cual representa ínfimos volúmenes de tributación (De Cesare y Lazo, 2008, 42, 54 y 55 y Gómez y Jiménez, 2011, 23).

Similarmente, en el caso de Colombia se observa que pese a que el Impuesto Predial Unificado (IPU) es atribuido de manera exclusiva a los municipios por vía constitucional, éstos gozan de autonomía para determinar las tasas, exenciones, tratamientos preferenciales y usos específicos del monto recaudado, lo cual ha conducido a la proliferación de un gran número de normativas que rigen el mismo de manera particular y en función de los requerimientos de cada municipio.

Si bien este tributo ha mantenido una baja participación en las finanzas subnacionales (0,22% del PIB en 1970), la situación ha venido mejorando progresivamente en función de la introducción en los años noventa de una novedosa normativa a nivel nacional a objeto de actualizar la base catastral y los sistemas de valores para determinar de manera más certera los avalúos, llegando a alcanzar el 0,91% del PIB en 1994.

De esta manera la determinación de la base imponible (valuación catastral) la realiza el poder central a través de distintas oficinas de catastro ubicadas en las principales ciudades, las cuales operan mediante un instituto privado especializado en la materia, acción que conjuntamente se lleva a cabo con la actualización anual del valor de los inmuebles y terrenos entre un 70% y 100% del índice de precios vigente, implicando una valoración de mercado de éstos.

No obstante, pese a estos esfuerzos prevalecen algunos problemas en la valuación de los inmuebles a nivel de mercado, lo cual ha conducido al establecimiento de la auto-valoración del inmueble por parte del propio contribuyente a fin de agilizar el mencionado proceso, siempre y cuando los valores suministrados por éste no se ubiquen por debajo de los mínimos establecidos por la autoridad catastral a nivel nacional (De Cesare, 2006, 110).

En función de ello este tributo en el año 2008 representó el 0,5% del PIB para el país caribeño, lo cual equivale al 19,2% del monto total de recursos captados por las

municipalidades, representando la segunda fuente de ingresos de éstas después del Impuesto a la Actividad Económica, como se aprecia en la Tabla N° 7.

En relación a Costa Rica se observa en la tabla analizada que la participación del Impuesto sobre la Propiedad de Inmuebles alcanza solo el 0,2% del PIB en el año 2008, equivalente al 32,6% del total de ingresos de las municipalidades para ese año, lo cual viene explicado por la amplia expansión económica que han experimentado las regiones de este país en los últimos años, lo cual, aunado a la expansión de otras fuentes de ingresos propios (cobro de tasas y precios públicos por los servicios prestados y el Impuesto a la Actividad Económica) permitió cubrir en el año 2008 el 75% de sus requerimientos de gasto.

Sin embargo, este nivel captación pudiera ser aún mayor en la medida en que se solucionen ciertas deficiencias en el sistema de recaudación local atinentes a la baja capacidad técnica y organizativa para gerenciar el cobro del tributo. Por otra parte, persiste un problema sobre el sistema de catastro que es manejado de manera centralizada por el poder nacional y frecuentemente se encuentra desactualizado, lo cual implica serios obstáculos a los municipios (cantones) al momento de realizar las valuaciones de los distintos inmuebles, ya que estos valores se encuentran muy por debajo de sus respectivos valores de mercado, implicando esta situación pérdidas significativas de ingreso a las municipalidades que deben regirse por una alícuota nacional del 0,25% del valor del inmueble ya sea urbano o rural (Morales, 2010, 11 y 14) y Ley sobre el Impuesto a los Bienes Inmuebles en Costa Rica.

En el caso de México se observa que prevalecen similares escollos en la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad de Inmuebles, observándose elevados niveles de desactualización en el sistema catastral urbano que impide valorar adecuadamente los inmuebles en determinado momento. Igualmente se observa que los valores unitarios de la tierra y edificaciones están muy alejados de sus verdaderos valores de mercado, implicando importantes pérdidas de ingreso de una fuente potencial que bien podría rendir al máximo si existiese la voluntad política para optimizarla.

Esta situación se acentúa aún más producto del elevado nivel de transferencias intergubernamentales que reciben las municipalidades del gobierno federal, las cuales ascendieron al 52% de los ingresos municipales totales en 1995, pasando al 68% en el 2003, lo cual genera una elevada dependencia financiera del gobierno federal, desestimulando completamente el incremento de la presión tributaria local.

Aunado a ello, el hecho de que el sistema institucional no permite la reelección de las autoridades municipales por un período superior a los tres años, introduce una variable política y coyuntural que impide una adecuada planificación tributaria a nivel municipal, pues en este corto período de tiempo se observa una gran rotación de personal técnico y administrativo en la recaudación tributaria, dejando de lado importantes esfuerzos requeridos en la actualización del sistema catastral y la fijación de alícuotas más acordes al nivel socioeconómico del contribuyente, las cuales constituyen serias deficiencias técnicas y administrativas en la administración y recaudación del tributo que aún prevalecen en la gran mayoría de municipalidades mexicanas.

Por otra parte, el estancamiento que muestra esta fuente de ingresos desde los años noventa motivó en el año 2008 la incorporación de una normativa nacional que estipula la distribución de transferencias en función del esfuerzo fiscal municipal, ya que en el mencionado año su aportación fue solo del 0,2% del PIB, equivalente a un 28,2% del total de ingresos municipales, la cual pudo haber sido mucho más alta en función de la potencialidad de su base imponible en un país con un nivel poblacional muy elevado. No obstante y pese a todas las fallas mencionadas, este tributo representa la segunda fuente de ingresos a nivel municipal.

Igualmente, se observa que siendo este tributo competencia exclusiva de las municipalidades y del Distrito Federal (D.F.), éstas para poder modificar la alícuota y el precio unitario de la tierra y las construcciones deben contar con la aprobación del Congreso Estatal, institución que ha mostrado poco interés en tales intenciones por temor a perder adeptos políticos en las grandes ciudades, lo cual refleja una elevada concentración de las potestades tributarias en el nivel intermedio de gobierno (Álvarez, 2009, 26).

Una fuente de ingresos comúnmente asociada al Impuesto Inmobiliario es la *Recuperación de Plusvalías* por parte de las municipalidades, referida al cobro impositivo por la revalorización del inmueble producto de las mejoras incluidas por el gobierno local en las zonas aledañas a su ubicación. Dada la poca importancia que en gran parte de países latinoamericanos se le da al Impuesto Inmobiliario como fuente de ingresos a nivel municipal y el descuido que se observa en la actualización de su base imponible (el sistema catastral), también el Impuesto por Contribuciones y Mejoras representa una potencial fuente de ingresos que es igualmente desaprovechada. Al igual que en el caso del Impuesto Inmobiliario, prevalecen motivos de carácter político que tratan de evitar disminuir el caudal de seguidores por gran parte de las autoridades

locales, dado que este impuesto en América Latina no es bien visto porque grava directamente la vivienda principal del contribuyente.

No obstante, destacan algunas experiencias exitosas aisladas en algunos países tales como Colombia que a partir del año 1997 inició sus primeros esfuerzos institucionales mediante la promulgación de una Ley Nacional sobre el Desarrollo Territorial, en la cual se fortalece la recaudación de impuestos sobre el valor de la tierra a nivel municipal en el marco del desarrollo urbanístico de las ciudades. Estos intentos se fueron diluyendo en el tiempo hasta que a partir del año 2004 se implementa su ejecución en la ciudad de Bogotá con excelentes perspectivas de participación social, a la cual posteriormente se le añadieron 25 municipios de las principales ciudades del país, representando una participación entre el 7% y el 60% del monto captado a través del Impuesto Predial durante el período 2003-2008 (Borrero et al., 2011, 19 y Vejarano, 2007, 105).

Por otra parte, Ecuador también muestra una experiencia interesante en este sentido ya que en el año 2011 estas contribuciones representaron el 23,2% de los ingresos totales de las municipalidades (Pérez y Cantuña, 2012, 35).

A nivel de Centroamérica destaca la experiencia de Guatemala donde se viene implementando la puesta en marcha de este tributo con una amplia participación social en la definición de proyectos financiados con los montos recaudados por este concepto, que si bien los desarrollos alcanzados no han sido sobresalientes por el poco rendimiento del mismo, si existe plena disposición de los propietarios a pagar una tasa por las mejoras recibidas, la cual en ningún momento pudo superar el monto de revalorización del inmueble producto de las mejoras incluidas por la municipalidad, alcanzando a cubrir casi el 70% del costo de los nuevos proyectos la participación vecinal en el año 2002 por este concepto (Dias, 2002, 169).

Si bien la gran mayoría de países de América Latina poseen en sus potestades tributarias municipales la capacidad para gravar el incremento de valor (plusvalía) de los inmuebles por mejoras recibidas del sector público, no lo explotan de manera sistemática y eficiente como si lo hacen los municipios de Norteamérica en los cuales esta fuente de ingresos junto al Impuesto Inmobiliario tienen una participación muy importante en las finanzas locales. En el caso latinoamericano prevalece el descuido por motivos fundamentalmente políticos, y en aquellos casos en los cuales se cobra este tributo, muchas veces se hace mediante negociaciones personales con los inversores en nuevas obras y proyectos en los municipios, lo cual en muchas oportunidades conduce

al establecimiento de elevadas exenciones y al fortalecimiento de la corrupción administrativa (Smolka y Amborski, 2003, 61 y 64).

1.2.2.1.1.2. El Impuesto a la Actividad Económica

A diferencia del Impuesto Predial o Inmobiliario, el establecimiento de distintas alícuotas entre regiones como se observa en el caso latinoamericano, no implica mayores problemas de equidad distributiva ya que su base imponible es inmóvil, pero en el caso del Impuesto subnacional sobre la Actividad Económica si deben observarse ciertos principios tributarios, como los referidos al beneficio y la localización (considerar el origen y destino de la producción para establecer el gravamen) a fin de evitar situaciones de exportación de la carga tributaria entre regiones, pues los contribuyentes podrían fácilmente trasladar la producción, comercialización y consumo de los bienes gravados hacia jurisdicciones de menor carga tributaria, produciéndose un efecto similar a lo que sucede a nivel internacional con los impuestos sobre el comercio (Gómez y Jiménez, 2011, 25 y Rangel, 2003b, 87).

La teoría económica considera que la base impositiva más adecuada y rentable para los gobiernos subnacionales lo constituye el impuesto a las ventas gravadas en su destino, ya que éste recae directamente sobre los consumidores finales en la región o localidad de imposición. Si bien existen experiencias a nivel de Estados Unidos, en las cuales se observa la presencia de ciertos problemas de exportación de la carga tributaria entre regiones, ya que las alícuotas generalmente son variables entre una y otra jurisdicción, destaca en este caso la experiencia de la provincia de Quebec en Canadá. En esta región el Impuesto General a Ventas funciona eficientemente a pesar de que la base imponible y la alícuota es definida tanto por el gobierno local como por el nacional en forma independiente, pero con un excelente proceso de coordinación fiscal entre ambos niveles de gobierno sustentado en el elevado profesionalismo de sus funcionarios tributarios (Bird, 2000, 16 y 19).

La gran mayoría de países de América Latina recaudan el Impuesto sobre la Actividad Económica a través del Impuesto General a las Ventas o al Consumo, más concretamente a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que funge como el mecanismo más popular a nivel mundial. En algunos países de la región latinoamericana se sigue el principio de atribuir a los niveles locales de gobierno la recaudación del IVA en determinados bienes y servicios o áreas muy concretas del

desempeño económico, y en otros este proceso se realiza de manera compartida con el poder central en virtud de los elevados costos administrativos que implica su recaudación, tradicionalmente asignada al poder nacional.

Dadas las deficiencias administrativas e institucionales persistentes en algunos países, su asignación entre niveles de gobierno pudiera implicar serios riesgos de doble imposición, concretamente cuando se establecen impuestos acumulativos que gravan por separado la etapa de producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios locales, los cuales deben evitarse al máximo en aras de fortalecer y estimular las principales fuentes de renta y evitar contraproducentes complicaciones fiscales que estimulen la evasión del mencionado tributo.

En este caso destaca la experiencia de Brasil con el establecimiento de dos modalidades de IVA, uno a nivel nacional (el Impuesto a los Productos Industrializados: IPI) y otro a nivel estatal (el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios: ICMS), los cuales a pesar de mantener una alícuota única entre ambos niveles de gobierno, se recaudan de manera distinta en cada jurisdicción, generando una amplia confusión técnica, administrativa y fiscal a nivel nacional que demanda la definición de parámetros más claros en cuanto a su base imponible.

En este sentido se estableció que el IPI gravaría solo la etapa de producción y el ICMS recaería sobre las ventas al por mayor, generándose con ello serios problemas de contrabando entre regiones (estados), lo cual indudablemente demanda la introducción de criterios más equitativos y transparentes en la definición de la competencia tributaria entre los dos niveles de gobierno. Adicionalmente, esta situación ha generado una especie de guerra fiscal entre regiones pues las tasas impositivas y las exenciones son muy diversas entre éstas, las cuales son utilizadas de distintas maneras para propiciar mayores niveles de inversión hacia determinadas localidades, en una suerte de competencia feroz que termina por imponer una situación demasiado compleja y difícil de manejar por el poder federal (Werneck, 2006, 76 y 77).

Es por ello que es recomendable que los impuestos a las ventas o al consumo, así como aquellos que sean específicos o selectivos sobre determinados bienes y servicios deben gravarse en función del destino y no del origen de los mismos a través de tasas uniformes, a objeto de evitar posibles distorsiones distributivas entre regiones (Larios et al., 2004, 20).

De acuerdo a las cifras mostradas en la Tabla N° 7, se observa que el Impuesto sobre la Actividad Económica (IAC) representa en promedio el 1,5% del PIB del año

2008 para el grupo de países analizados (1,20 puntos porcentuales por encima de la captación del Impuesto a la Propiedad Inmueble), destacando los casos de Brasil con el 7,9%, Argentina con el 3,2% y Colombia con el 1,3% del PIB anual.

En términos del total de ingresos captados por el gobierno central de los mencionados países, la situación es distinta para algunos países cuyas cifras locales en términos del PIB no son perceptibles, representando en promedio el 34,9% del volumen de ingresos locales frente al 33,1% captado por concepto de Impuesto a la Propiedad Inmueble.

En primer lugar se ubica Brasil con un nivel de recaudación local por el orden del 78,3%, seguido de Argentina con el 72,2%. En tercer lugar se encuentra Costa Rica con el 66,5% y posteriormente Colombia con el 52,5%, que conforman el grupo de cuatro países en los cuales este tributo aporta más del 50% de ingresos tributarios a las finanzas locales.

Posteriormente se ubica Chile con el 30,2% y finalmente Ecuador con el 14,2% de recaudación, ya que el resto de países considerados (Bolivia, México y Perú) no captan ningún volumen de recursos a través de vía.

En el caso de Argentina la recaudación principal sobre la actividad económica se lleva a cabo a través del Impuesto a los Ingresos Brutos a nivel provincial a través de la aplicación de distintas tasas a diferentes actividades. Las alícuotas generalmente difieren entre una provincia y otra, por ejemplo en la provincia de San Juan las tasas se establecen desde un nivel mínimo del 0,83% para la producción de gasolina y el 1,67% para su venta, el 2% para el sector construcción, el 4% rige todo lo atinente a actividades turísticas y servicios financieros, el 5% grava el área de seguros, loterías casinos, ventas de tabaco y agencias de publicidad. Con una tasa del 10% se grava la actividad de cantinas, night clubs y similares, y con un 15% todo lo relativo a juegos electrónicos, piscinas, cabarets y estacionamientos privados (parqueos) en función del tamaño y costo de alquiler por hora.

Como puede observarse, esta variedad de tasas impositivas en una misma región y para distintas actividades productivas introduce desequilibrios horizontales que podrían estimular la corrupción y la exportación de la carga tributaria a las provincias vecinas, generando una distribución inequitativa de la riqueza a nivel nacional (Bird, 2003, 27).

Pese a esta compleja situación el Impuesto a los Ingresos Brutos es la principal fuente de recursos a nivel provincial en Argentina, representando en el año 2008 el

72,2% del total recaudado equivalente al 3,2% del PIB. Este tributo es gestionado fundamentalmente por los gobiernos provinciales por su elevado rendimiento aún cuando las tasas impositivas sean relativamente bajas y a pesar de que su estructura en cascada pudiera incentivar la doble tributación. A través de estas fuentes financieras se cubre un elevado porcentaje de las amplias necesidades de gasto provincial, ofreciéndole una mínima participación a las municipalidades en este elevado monto de recursos.

Igualmente, en el caso de Brasil se observa que en medio de la compleja realidad fiscal antes descrita, el ICMS y el ISS constituyen las fuentes principales de ingresos de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) de Brasil reportándoles el 78,3% de la recaudación total, lo cual equivale al 7,9% del PIB en el año 2008.

Con relación a Colombia se observa que los niveles subnacionales de gobierno (departamentos y municipios) cuentan con una amplia variedad de tributos que son recaudados por cuenta propia e independientemente del poder nacional, pese a tratarse de una nación que responde a una organización política unitaria. En este sentido, los diversos impuestos sobre las ventas de bienes y servicios a nivel subnacional recaudaron el 1,3% del PIB en el año 2008, equivalente al 52,5% del total captado a nivel central.

La aportación del Impuesto a la Actividad Económica (IAE) en este país se distribuye de la siguiente manera: el nivel estatal (departamental) aporta el 28,9% de la recaudación subnacional a partir de tres importantes fuentes: el Impuesto al Consumo de cerveza, licores y cigarrillos, a través de los cuales concentra el 61,5% del total recaudado en el nivel intermedio de gobierno. Paralelamente, el nivel municipal aporta más del 70% de la recaudación subnacional a través de la gestión del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el cual supera ampliamente el monto recaudado a través del Impuesto Predial, representando el 45,2% del total recaudado a nivel municipal y el 32% del total a nivel subnacional (Gómez y Jiménez, 2011, 26).

De acuerdo a Sánchez y Zenteno (2010, 51), los municipios colombianos cuentan con 19 tributos y tasas para sostener sus finanzas locales, de los cuales solo tres aportan el 90% de sus ingresos fiscales: el Impuesto Predial, el Impuesto a los Ingresos Brutos del Comercio y la Industria y la sobretasa al consumo de gasolina. A nivel departamental las principales fuentes de ingresos están representadas por el Impuesto al Consumo de cerveza, cigarrillos y tabaco, el Impuesto de Registro y Anotaciones, así como por los impuestos sobre timbres fiscales y propiedad de vehículos, situación que

evidencia que el nivel municipal cuenta con una base imponible mucho más amplia que los departamentos.

La tendencia recaudadora en este país se mantuvo relativamente estable durante el período 1996-2000 a nivel subnacional, incorporando importantes mejoras a partir del año 2001 que obedecieron a la introducción de significativas reformas legales para fortalecer las finanzas municipales. En este sentido en el año 1998 se incrementó la sobretasa al consumo de gasolina y se creó el Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos y Automotores, sobretasa que sería nuevamente incrementada en el año 2003 junto a un incremento en la alícuota del Impuesto al Consumo de Licores y, finalmente en el año 2006 se incrementó la alícuota del Impuesto al Consumo de Cigarrillos.

En relación a Ecuador, el nivel de gobierno estadual (provincial) es altamente dependiente de las transferencias del gobierno central ya que sus fuentes propias de ingresos son poco productivas (Impuestos a la Propiedad de Vehículos Motorizados, Aviones, Avionetas y Helicópteros, excepto aquellos destinados al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, yates y barcos de recreación, así como tasas y contribuciones por mejoras en la ejecución de sus obras), experimentando la participación de las transferencias intergubernamentales en su estructura de ingresos el 77,6% durante los años 1997 y 1998, en tanto que sus ingresos propios solo aportaron el 8,7% del total, lo cual deja entrever una clara centralización del gasto en este país a nivel provincial (Flores, 2012, 27 y 28 y Albornoz et al., 2001, 25) .

Sin embargo, el nivel local (municipal) de gobierno posee una más amplia diversidad de fuentes tributarias, dentro de las cuales destaca el Impuesto a las Patentes de Industria y Comercio como su segunda fuente de recursos después del Impuesto a la Propiedad Inmueble, el cual abarca la tributación sobre las distintas actividades comerciales e industriales desarrolladas dentro de la jurisdicción municipal, alcanzando una participación del 14,2% sobre el total de recursos captados el año 2008.

Hay que destacar en este sentido que los municipios también son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales, ya que existe una amplia diversidad de municipios con muy poca población y escasas fuentes de recursos propios que son financieramente compensados por el poder central, llegando a representar esta fuente de ingresos en el período 2000-2001 el 68,9% del total, en tanto que los ingresos tributarios aportaron en promedio el 16,1% y los no tributarios el 13,6% (Pérez y Cantuña, 2012, 33).

Por otra parte, en el caso chileno se observa la adopción de una estructura centralizada del gasto a nivel regional (estadal) y municipal con muy pocas opciones de financiamiento propio, ya que sus competencias son completamente definidas y en gran parte administradas por el poder central. Los gobiernos regionales se financian totalmente a través de las transferencias intergubernamentales del gobierno nacional orientadas fundamentalmente a la inversión, por lo cual se les considera un anexo del poder central. Sin embargo, los municipios si gozan de cierto grado de autonomía administrativa en el manejo de algunas fuentes de ingreso, las cuales en promedio representan el 12,5% del gasto del gobierno central. Este indicador muestra una gran diferencia con los países de la OCDE, en los cuales los niveles subnacionales de gobierno de los países unitarios ejecutan en promedio el 30% del gasto del gobierno central.

Las principales fuentes de ingresos a nivel municipal vienen determinadas por los ingresos tributarios, contribuciones y distintas tasas, las cuales en conjunto aportan aproximadamente el 72,1% del total de ingresos destacándose en rendimiento el Impuesto Territorial (o Predial), el Impuesto sobre Circulación Vehicular y el de Patente de Industria y Comercio, siendo cubierta la diferencia de ingresos a través de distintas transferencias intergubernamentales del poder central con carácter condicionado.

Sin embargo, el aporte propio de los municipios es muy bajo si se toma en cuenta que en términos generales su mayor fuente de ingresos proviene de la coparticipación fiscal con el poder nacional en el Impuesto Territorial y las Patentes Mineras y Acuícolas principalmente, los cuales son recaudados por el poder central y luego reasignados a los municipios en diferentes proporciones a través del denominado Fondo Común Municipal (FCM). En el caso del monto captado a través del Impuesto Territorial y como se dijo en páginas anteriores, su monto es reasignado en su totalidad a las municipalidades, implicando un doble esfuerzo técnico y administrativo en la recaudación de este y otros tributos.

Todo ello deja ver la poca autonomía fiscal con que cuentan los municipios chilenos, pues en la mayoría de los casos las tasas y alícuotas son fijadas por ley a nivel nacional, descansando la base imponible municipal fundamentalmente en el valor patrimonial de distintos bienes y no en los servicios públicos que ofrece el gobierno local, enfoque completamente alejado de los planteamientos teóricos del federalismo fiscal que recomienda su financiamiento en función de sus aportes a la colectividad previamente definidos de acuerdo a sus preferencias.

Al igual que en caso de Ecuador el Impuesto a las Patentes es la segunda fuente de ingresos tributarios de las municipalidades chilenas, el cual aportó el 30,2% del total de ingresos subnacionales en el 2008, equivalente a un 0,3% del PIB (Horst, 2010, 116-120).

Finalmente, en el caso de Costa Rica la recaudación del Impuesto sobre la Actividad Económica (IAE) se materializa a nivel municipal a través del Impuesto sobre las Patentes que representó la segunda fuente de ingresos municipal en ese país hasta 1995 por debajo del Impuesto Territorial. No obstante, esta tendencia se ha venido revirtiendo en los últimos años, pasando a ocupar el Impuesto sobre Patentes el primer lugar como fuente financiera de las municipalidades costarricenses, producto de que la gran mayoría de éstas han adoptado la modalidad de gravar la renta líquida o los ingresos brutos de los contribuyentes en los últimos años, alcanzando a representar el 0,4% del PIB en el año 2008, equivalente al 66,5% de la totalidad de ingresos captados a nivel central, como claramente se observa en la Tabla N° 7 (Pérez, 1998, 23-24).

1.2.2.1.1.3. Impuesto a la Propiedad y/o Uso de Vehículos Automotores

En la gran mayoría de países analizados existe a nivel subnacional un tributo orientado a gravar la propiedad o uso de vehículos automotores por parte de los contribuyentes. La base imponible se constituye en algunos casos en el valor patrimonial del vehículo, en otros se expresa como una tasa por la circulación vehicular (permisos de circulación) y en otros a través de una alícuota sobre el monto de la transacción cuando se produce el traspaso de la propiedad entre contribuyentes dentro de los límites geográficos de determinado estado o municipio.

La recaudación se lleva a cabo de distintas formas, ya sea separada o conjunta mediante una amplia variedad de alícuotas, siendo la propiedad la base imponible más frecuentemente utilizada. Su recaudación es relativamente sencilla y económica en virtud de la disposición por parte de los gobiernos subnacionales de toda la información referente a la adquisición y venta de vehículos nuevos y usados en sus límites geográficos.

Si bien el rendimiento fiscal de este tributo es escaso en la mayoría de países analizados, hay que resaltar algunos casos en los cuales su participación es significativa en las finanzas subnacionales.

En este sentido desataca el caso de Argentina en donde esta potestad es atribuida a nivel provincial, siendo su recaudación delegada a nivel municipal y la base imponible está expresada por la propiedad vehicular. Su rendimiento varía de una provincia a otra en función de los cambios experimentados anualmente en el stock vehicular, con una participación promedio del 5,5% en el total de ingresos municipales en el año 2008.

Por otra parte, se observa en el caso de México dos modalidades impositivas sobre los vehículos automotores: sobre la tenencia o uso y sobre la adquisición de nuevos vehículos, potestad que es atribuida al nivel estatal de gobierno y al Distrito Federal, instancia que maneja lo relativo al gravamen sobre nuevas adquisiciones, ya sea en el mercado interno o mediante importaciones del exterior.

Si bien su rendimiento ha sido creciente a lo largo del tiempo en función de la elevada tasa de crecimiento poblacional en las principales ciudades de este país, su participación en las finanzas subnacionales alcanzó el 3,7% en el año 2008.

En el caso de Brasil este tributo representa la segunda fuente de recaudación a nivel estatal luego del Impuesto a la Actividad Económica que concentra el mayor nivel de recaudación, siendo su participación de un 5,5% sobre el total recaudado en el año 2008 equivalente al 0,6% del PIB.

En el caso chileno este tributo tiene como base imponible el valor de la propiedad del vehículo, así como el permiso de circulación a nivel local mediante distintas tasas fijadas por cada municipalidad, las cuales en ningún momento responden a los servicios viales ofrecidos por el gobierno local.

Del monto total recaudado por este concepto debe reintegrarse un 62,5% al Fondo Común Municipal (FCM) el cual distribuye estos fondos entre todos los municipios de la nación en función de las debilidades tributarias de cada uno y no en función de sus potencialidades, lo cual representa una elevada desmotivación de los municipios para incentivar y fortalecer sus fuentes tributarias propias, evitando asumir costos políticos elevados que seguramente no se verían compensados con mayores asignaciones del poder central a través del FCM. Pese a este particular sistema de distribución, este tributo constituye la tercera fuente de ingresos municipales en Chile, aportando el 17,4% del total recaudado en el año 2008 equivalente al 0,2% del PIB.

En este sentido vale la pena destacar que el FCM es la principal fuente de ingresos de los municipios, pues el 65% de éstos no alcanzan a cubrir el 40% de sus ingresos, siendo la diferencia cubierta por transferencias a través del mencionado fondo,

y tan solo 19 municipios cubren en más del 80% sus requerimientos de gasto a través de sus recursos propios (Horst, 2010, 124).

Otro caso que destaca es de Bolivia donde el mencionado tributo aportó el 19,9% del total de ingresos de los gobiernos locales en el año 2008, equivalente al 0,2% del PIB.

Es importante anotar en este sentido que el mencionado tributo pudiera incluir ciertas desviaciones fiscales cuando su competencia corresponde al poder local y éste lo recauda mediante tasas diferenciadas entre municipios, motivando con ello su evasión al registrar la compra y venta de vehículos en municipios vecinos de menor presión fiscal.

1.2.2.1.1.4. El Impuesto a la Renta Personal

La figura del Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) a nivel subnacional en el grupo de países analizados viene expresada como una coparticipación del monto recaudado por el poder central a través del Impuesto sobre la Renta Nacional con los niveles de gobierno intermedio y local.

Destaca en este sentido el caso de México en donde el IRP constituye la principal fuente de ingresos de los gobiernos estatales a través de la coparticipación fiscal que se implementó desde 1980 a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), dentro del cual se encuentra el Sistema de Distribución de Participaciones Federales (SDPF) a estados y municipios. Es importante destacar que a través de la implementación de este mecanismo se redujeron considerablemente las fuentes de ingresos propios de los estados y municipios, ya que éstas se incluyeron en este fondo manejado a nivel nacional, debiendo los gobiernos subnacionales renunciar a la gestión de sus principales fuentes tributarias, a fin de evitar la doble imposición que se venía gestando sobre una misma fuente de ingresos desde los años setenta y que sirvió de base para impulsar una reforma tributaria que definiera de manera más clara y precisa las distintas competencias tributarias por niveles de gobierno (Pérez y González, 1998, 14).

De acuerdo a las cifras mostradas en la Tabla N° 7, la coparticipación de este tributo representó la principal fuente de ingresos del nivel estatal de gobierno en el año 2008, ascendiendo su participación al 41,10% del total recaudado, equivalente al 0,3% del PIB. Posteriormente se ubican participaciones menores en Brasil y Ecuador con el 4,8% y el 4,5% del total captado a nivel central respectivamente.

1.2.2.1.1.5. Otros tributos importantes

Además de las principales figuras tributarias analizadas a nivel subnacional para el grupo de países considerado, existen otras fuentes de ingresos menos ortodoxas que en algunos casos tienen una participación importante en las finanzas locales.

Dentro de éstos destaca el Impuesto a las Nóminas de Trabajadores en México que representa la tercera fuente de ingresos subnacionales, después del Impuesto a la Renta Personal y el Impuesto a la Propiedad Inmueble, cuya aportación en el año 2008 ascendió al 27,1% del total de ingresos del nivel estatal de gobierno, equivalente al 0,2% del PIB.

Pese a su elevado rendimiento fiscal, este tributo debe ser cuidadosamente asignado por el poder central ya que su recaudación pudiera incentivar una elevación de los costos de producción de las empresas cuando sus nóminas son gravadas en base al principio de origen, lo cual indudablemente además de estimular la exportación de la carga tributaria hacia las regiones en donde se encuentren ubicadas sus plantas, estimula el desempleo formal y el fortalecimiento del empleo informal.

Por ende, su aplicación sería correcta en aquellos países con bajos niveles de desempleo en los cuales exista una tasa de empleo formal elevada, o mediante el establecimiento de una tasa plana sobre el Impuesto a la Renta a nivel nacional, como se ha hecho en España en el caso de las Comunidades Autónomas, el cual debiera ser asignado y recaudado en la jurisdicción donde reside la persona natural y no en el lugar donde trabaja, a objeto de evitar distorsiones fiscales (Larios et al., 2004, 22).

En el caso de Argentina es el Impuesto a los Sellos la tercera fuente de ingresos tributarios del nivel provincial de gobierno, con una participación del 13,6% del monto recaudado equivalente al 0,6% del PIB en el año 2008.

Por otra parte, en el caso de Ecuador si bien el Impuesto a la Propiedad Inmueble constituye la principal fuente de ingresos a nivel municipal, la recaudación conjunta de los Impuestos a las Alcabalas y el Impuesto del 1,5 por mil sobre los Activos Totales superó ampliamente en el año 2008 la aportación del Impuesto Inmobiliario, ascendiendo su participación al 45,1% del total recaudado equivalente al 0,2% del PIB (CONAM, 2006, 42, 51).

La base imponible del Impuesto a las Alcabalas queda expresada en términos generales por el traspaso de la propiedad, uso y alquiler de bienes muebles e inmuebles a título oneroso, en tanto que la del Impuesto del 1,5 por mil sobre los Activos Totales,

la constituyen todas aquellas actividades comerciales, industriales y financieras nacionales o extranjeras que tengan su domicilio fiscal en el área geográfica del municipio, de acuerdo al artículo 527 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 2005 y el artículo 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del año 2010.

En el caso de Bolivia destaca la participación de dos importantes impuestos que fortalecen la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad Inmueble y el Impuesto sobre la Propiedad Vehicular: el Impuesto a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores y el Impuesto al Consumo de Chicha de Maíz, según lo estipula el artículo 8 de la Ley de Clasificación y Definición de Impuestos del año 2011, los cuales de manera conjunta aportaron el 20,3% del monto total recaudado por las municipalidades en el año 2008, equivalente al 0,2% del PIB.

Igualmente, en el caso de Brasil la recaudación subnacional se complementa con la participación del Impuesto a la Transmisión de Bienes Inter-vivos (ITBI) y el Impuesto a la Transmisión de Bienes por Causa de Muerte (ITCD): herencias y donaciones, fundamentalmente, siendo el primero de potestad exclusiva de los municipios y el segundo del nivel estatal y el Distrito Federal, de acuerdo a lo estipulado en los artículos 155 y 156 de la Constitución Política del año 1988. La aportación conjunta de estos dos tributos fue del 7,6% del total recaudado a nivel subnacional en el año 2008, equivalente al 0,8% del PIB de acuerdo a los datos presentados en la Tabla N° 7.

En el caso de Perú es el Impuesto a las Alcabalas (similar al caso ecuatoriano) la segunda fuente de ingresos tributarios de los municipios, cuya base imponible la constituye la transferencia de propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales a título oneroso dentro del ámbito geográfico de cada municipalidad de acuerdo al artículo 21 de la Ley de Tributación Municipal del año 2004 (Flores, 2005, 58).

Este tributo representó en el año 2008 el 35,7% del monto total de ingresos tributarios de los municipios peruanos, equivalente al 0,1% del PIB.

1.2.2.2. Las Transferencias Intergubernamentales

La proliferación de continuos y pronunciados desequilibrios fiscales generados a nivel subnacional en gran parte de los países de América Latina, ha constituido la razón fundamental que ha motivado al nivel nacional de gobierno a implementar

mecanismos compensatorios a través de distintas modalidades de transferencias intergubernamentales, tanto verticalmente (cuando los ingresos locales son inferiores a sus gastos) como horizontalmente (en aquellos casos extremos de regiones con escasas posibilidades de recaudación en virtud de su limitada actividad económica) equivalente a una compensación interterritorial.

En este sentido hay que destacar precisamente que las elevadas diferencias interterritoriales en la región han implicado severas limitaciones a la implantación de un proceso de descentralización eficiente centrado fundamentalmente en el aspecto fiscal, pues el peso que ejerce a nivel político las limitaciones económicas de ciertas regiones para autofinanciarse es muy elevado, lo cual ha motivado determinados grados de descentralización fiscal que se complementan con políticas de equidad y cohesión social, más allá de los planteamientos teóricos del federalismo fiscal diseñados para países en los cuales las diferencias interterritoriales no son muy destacadas.

Producto de esta realidad, los procesos de descentralización en Latinoamérica han sido tildados por varios autores de incompletos, pues cada país ha buscado la manera de aminorar sus elevadas inequidades distributivas en aras de una mayor cohesión social y por ende un mayor grado de desarrollo económico a través del fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno, para lo cual el papel de las transferencias intergubernamentales del poder central ha sido fundamental, opacando en cierta manera la esencia política y fiscal del proceso de descentralización. En este sentido, la descentralización se ha fortalecido generalmente a nivel administrativo en la mayoría de países con mínimas excepciones en el campo político, ya que las principales fuentes de ingresos permanecen centralizadas con muy poca autonomía hacia las regiones (Centrálogo, 2007, 6).

Las transferencias utilizadas en los países latinoamericanos frecuentemente adoptan la modalidad de ser condicionadas en función de la naturaleza del gasto a ejecutar (gasto corriente y gasto de capital), y orientadas hacia determinados sectores o áreas específicas que lo ameriten en determinado momento: educación, salud e infraestructura básica, considerando casi siempre el volumen de población como criterio técnico para su estimación (Larios et al., 2004, 6).

Esta realidad, como ya se dijo en páginas anteriores, se traduce en una amplia descentralización del gasto sin una contrapartida de financiamiento propio por parte de las regiones, determinando una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del poder central, ya que los ingresos propios siguen siendo muy

inferiores a sus necesidades de gasto, lo cual se ha convertido en una pesada rémora al proceso de descentralización fiscal en el campo político, pues los gobiernos subnacionales ahora se escudan en las transferencias intergubernamentales para no elevar la presión fiscal a sus contribuyentes, evitando así descensos en la popularidad y aceptación social, sobre todo cuando existen intereses de reelección en el poder.

De esta manera los gobiernos regionales y locales no cuentan con ningún incentivo para fortalecer y dinamizar sus propias fuentes de ingresos, contrariamente se ha estimulado una mayor dependencia que a la larga estimula un mayor déficit fiscal a nivel nacional y con muy pocas posibilidades de revertir en el mediano plazo (Ritter, 2005, 61-67 y Finot, 2001, 41).

Dado que la descentralización del gasto no ha sido acompañada de la correspondiente descentralización de las fuentes de ingresos, se ha propiciado una importante limitación a la autonomía fiscal de la que deben disponer los niveles subnacionales de gobierno a fin de planificar y ejecutar sus necesidades de gasto en función de su capacidad de ingreso (Centrálogo, 2007, 11).

Por otra parte, los mecanismos técnicos utilizados (criterios de reparto) en la definición de las diversas transferencias intergubernamentales no han estado exentos de estimular la corrupción administrativa a nivel subnacional, pues a pesar de que estas fuentes de recursos estimulan la dependencia fiscal, muchas veces no se cuenta con los instrumentos jurídicos apropiados que fomenten la eficiencia y responsabilidad política, administrativa, civil y penal en su asignación. Tal situación se hace más común en el caso de las transferencias incondicionadas, que si bien contrariamente a las condicionadas estimulan un mayor grado de autonomía en las regiones, también estimulan manejos discrecionales que fomentan el beneficio personal de las autoridades nacionales, regionales y locales. Destaca en este caso Perú que ha mostrado excelentes resultados de eficiencia y transparencia en la administración de las mismas, en cambio en Argentina se han detectado manejos inadecuados en determinados programas (Lora, 2007, 32 y Selee, 2004, 15).

Paralelamente a esta situación el elevado grado de descentralización del gasto en Argentina, Brasil y Colombia ha propiciado fuertes discrepancias a nivel político, en el sentido de que el monto en transferencias intergubernamentales es cada vez más elevado, introduciendo severas rigideces fiscales al momento de realizar cualquier ajuste a favor de la estabilidad macroeconómica de estos países, tal como sucedió en el caso italiano en los años setenta, en el cual, la ampliación de fondos

intergubernamentales y el bajo control estatal condujo a una severa crisis fiscal (Alvarado et al., 2003, 19).

En este sentido se genera un permanente desequilibrio vertical en la medida en que los ingresos propios sean cada vez más insuficientes y se requiera de mayores volúmenes de transferencias para atender las necesidades de gasto local, lo cual acompañado con los bajos niveles de exigencia en la rendición de cuentas (grado de responsabilidad política y administrativa), propicia un desbalance fiscal entre el nivel central de gobierno que cada vez posee menos recursos para hacerle frente a sus crecientes necesidades de gasto y los niveles subnacionales que poseen cada vez mayores recursos con mínimos esfuerzos recaudatorios (Ritter, 2005, 73).

Tal situación expresa una destacada ineficiencia en el proceso descentralizador, toda vez que el mismo debe ser financiado mayormente con las fuentes de ingresos propios y solo en casos muy necesarios con ingresos del nivel central de gobierno, ya que de lo contrario se estaría sacrificando la sana corresponsabilidad fiscal y la autonomía de las regiones y localidades para crear, recaudar y administrar sus propios tributos, como lo establecen los preceptos teóricos al respecto (Cárdenas y Lora, 2006, 15).

Es por ello que a fin de aminorar el manejo discrecional en la asignación de las transferencias, se impone la necesidad de utilizar criterios técnicos que garanticen la automaticidad y transparencia en las mismas más allá del simple criterio poblacional.

En América Latina las transferencias intergubernamentales han cobrado una gran importancia a partir de la década de los años noventa como mecanismo paliativo de los nefastos efectos sociales y económicos de las diversas crisis vividas por la región en la década de los setenta y ochenta, las cuales en la generalidad de los casos provienen de múltiples fondos que se han constituido a través de diversas negociaciones entre el poder central y los niveles de gobierno subnacional.

Estos fondos se sustentan básicamente en variados sistemas de coparticipación fiscal (hasta ahora se conoce de la existencia de 77 modalidades diferentes) de los mayores tributos nacionales recaudados por el gobierno nacional, dentro de los que destaca el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y diversos impuestos sobre la explotación de recursos minerales, lo cual le impregna un carácter procíclico a las finanzas subnacionales, toda vez que el precio de las materias primas está sujeto a los vaivenes del mercado internacional (Jiménez y Podestá, 2011, 293).

La tendencia creciente de las transferencias intergubernamentales desde el año 1985 a la fecha se ha expresado en importantes montos de recursos transferidos desde el poder central hacia las regiones, destacando los casos de Brasil con el 36%, Argentina con el 54,7%, Bolivia con el 62,7%, Colombia con el 60%, Chile con el 36%, México y Perú con el 80%, Ecuador con el 89% y más recientemente Costa Rica con tasas que han ido del 8% al 75% a partir de 1995 (Ruiz, 2011, 69 e ICMA, 2004, 1-19 - 1-20).

La dinámica general que ha orientado esta transferencia de recursos obedece fundamentalmente a razones de igualación vertical (por la vía del gasto fundamentalmente, ya que las fuentes de ingreso nunca han sido transferidas a los niveles descentralizados de gobierno), y de manera subsiguiente se ha implementado progresivamente la igualación horizontal a través de criterios técnicos poco transparentes y precisos, con el fin de fortalecer la cohesión social y la equidad distributiva

Debe hacerse una excepción al respecto en el caso de Brasil, pues allí siempre ha prevalecido un criterio político en el impulso de la capacidad económica de las regiones vía fuentes de ingresos, en el marco de una amplia profundización del sistema democrático de gobierno y por ende del federalismo fiscal como instrumento básico para fortalecer las principales fuentes de recursos de la federación.

A continuación se presenta una resumida caracterización del sistema de transferencias implementado en cada uno de los países seleccionados:

1.2.2.2.1. Argentina

En el caso de Argentina el nivel de transferencias se orienta principalmente a los sectores de educación, salud, cultura, vivienda y seguridad social en el marco de una devolución de competencias que habían sido retomadas por el poder central en el pasado y ahora nuevamente son asignadas fundamentalmente al nivel provincial, el cual a través de su propia Constitución establece los mecanismos más idóneos para traspasar parte de estos recursos hacia el nivel municipal a través de criterios un tanto discrecionales, pero con el ánimo de aminorar las severas diferencias interterritoriales que prevalecen entre las distintas regiones.

La normativa que orienta esta dinámica distributiva es la Ley 23.548 referente a la *Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)* a través de la cual se realiza una distribución constitucional del 57,36% de la recaudación total de los impuestos

nacionales, tales como el Impuesto sobre la Renta, los impuestos sobre ganancias empresariales y una parte de lo captado por concepto de consumo de combustibles. De esta manera, a través de una distribución primaria se conformaron distintos fondos (uno para cada provincia, cuyos criterios distributivos son estipulados directamente en la mencionada ley) para proveer recursos al nivel intermedio de gobierno bajo la modalidad de transferencias no condicionadas, brindándoles a éstas la posibilidad de asignarlas libremente (Porto y Sanguinetti, 1996, 15-16).

Simultáneamente existe otro grupo de transferencias condicionadas de la Federación hacia el financiamiento de sectores específicos tales como: educación, salud y construcción de viviendas a través del llamado *Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)*, obras de infraestructura básica (*Fondo del Conurbano*), obras de electricidad mediante el *Fondo Nacional para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI)*, así como para seguridad social y vialidad. Los criterios distributivos son muy poco objetivos, definidos a través de disposiciones muy escuetas establecidas en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, lo cual dista mucho del riguroso institucionalismo seguido en los países europeos para la asignación de recursos a través de los distintos fondos estructurales y de cohesión social (Ruiz, 2011, 67 y 72).

En este sentido el *Fondo Conurbano* y la infraestructura social básica se financian con una retención del 14% del monto captado a través del Impuesto sobre las Ganancias Empresariales y lo atinente al *FONAVI*, obras eléctricas y vialidad urbana, se financian con distintas retenciones sobre la recaudación del consumo de combustibles, gas y energía eléctrica.

Por otra parte, también existen transferencias orientadas al financiamiento de los distintos servicios públicos traspasados a los gobiernos provinciales, así como el denominado *Fondo de Compensación de Desequilibrios Provinciales (FCDP)* cuya distribución se realiza en partes iguales entre todas las provincias de la Nación y, finalmente los denominados *Aportes del Tesoro Nacional (ATN)* que se distribuyen de manera completamente discrecional entre las provincias.

Si bien la captación de ingresos a nivel provincial ha mostrado una tendencia creciente entre el año 2003 y el año 2009, la razón fundamental de este comportamiento ha sido mayormente producto del aporte de las transferencias intergubernamentales más que de los esfuerzos propios de los niveles intermedios de gobierno por mejorar su nivel de recaudación, pese a los intentos hechos por el poder central de compensar financieramente los esfuerzos hechos en este sentido.

Igualmente, se observa que no existe una definición clara de funciones de gasto desde el nivel provincial al municipal, ya que en este país la Constitución Política establece que son las provincias las que poseen todas las competencias no atribuidas al poder federal, por lo que a través de las constituciones provinciales cada una define y determina las distintas áreas y sectores a financiar a nivel municipal, creando una compleja estructura de relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, ya que cada provincia representa una alternativa distinta, quedando los municipios relegados a desempeñar funciones básicas de recolección de desechos y alumbrado público entre otras, lo cual se ha traducido a lo largo del tiempo en severos conflictos entre ambas jerarquías gubernamentales dados los vacíos constitucionales existentes al respecto (Centrálogo y Jiménez, 2004, 10 y Centrálogo, 2007, 21).

1.2.2.2. Bolivia

Este país se caracteriza por presentar una estructura política unitaria distribuida en tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental (estadual) y el municipal cuyas competencias y atribuciones se vieron reforzadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Participación Popular del año 1994 y la Ley de Descentralización promulgada en 1995.

El sistema de transferencias intergubernamentales que financia la actividad productiva, administrativa y operativa de los niveles subnacionales de gobierno está integrada por distintos fondos conformados a partir de la coparticipación fiscal de los principales impuestos a nivel nacional, cuyo rendimiento es compartido por el poder central hacia los gobiernos subnacionales.

Hay que destacar que la tributación en Bolivia se sustenta básicamente en ocho impuestos de elevado rendimiento: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), Impuesto a los Consumos Específicos (ICE), Gravamen Aduanero (GA), Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores (IRPPB) y las regalías. El rendimiento conjunto de estas fuentes tributarias aporta el 94% de la recaudación nacional (Alborta y Montalvo, 2005, 24).

A partir de distintas combinaciones de estas fuentes de ingresos se conforman los fondos de financiamiento subnacional que definen el sistema de transferencias intergubernamentales, el cual se encuentra estructurado de la siguiente manera:

A nivel departamental:

Fondo de Compensación Departamental (FCD). Este fondo está constituido por el 10% del total de recursos captados a través del IEHD y está destinado a compensar el nivel de ingreso de aquellos departamentos que se ubiquen por debajo de la media nacional en materia de regalías por habitante. Esta fuente de recursos constituye una transferencia condicionada, ya que los mismos deben orientarse en un 15% a gasto corriente y un 85% a gastos de capital.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Del 32% de la recaudación total de este tributo a nivel nacional, los departamentos perciben un 25% de este monto y su destino se orienta a fortalecer los sectores de educación, salud, caminos y vías de comunicación rural, desarrollo productivo y cualquier otra actividad generadora de empleo.

Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD). Este impuesto grava las ventas de hidrocarburos en el mercado nacional y la importación de sus derivados, de cuya recaudación participan en un 25% los departamentos, distribuido en un 50% en partes iguales entre todos los departamentos y un 50% en función del número de habitantes de cada departamento.

A nivel municipal:

Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS). Este fondo está conformado por los recursos que provienen del Programa Internacional de Condonación de la Deuda Pública a este país por parte de los Organismos Internacionales, y está orientado fundamentalmente a cubrir el financiamiento de recursos humanos en educación escolar y salud pública, así como a la reducción de los niveles de pobreza en cada municipalidad. El criterio de reparto seguido es el siguiente: 20% destinado a la educación escolar (de acuerdo al nivel poblacional), 10% a salud pública (según nivel poblacional) y 70% a fortalecer la estructura productiva y social de acuerdo al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) y el nivel de pobreza.

Fondo de Coparticipación Tributaria Popular (FCTP). Este fondo se constituye de la coparticipación fiscal de los principales impuestos a nivel nacional, tales como: el IVA, el régimen complementario del IVA (RC-IVA), el IUE, el IT, el

ICE, el GA, EL Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (Sucesiones) y el Impuesto a las Salidas al Exterior.

Del total recaudado por este concepto, el 20% de los ingresos corrientes del Estado se destina hacia los municipios y el 5% a las Universidades, distribuidos proporcionalmente en función del número de habitantes de cada municipio, de los cuales el 85% debe estar destinado a la inversión pública y el 15% restante a gasto corriente. Vale la pena destacar en este sentido que esta fuente de ingresos representó en el año 2000 el 58% de la totalidad de ingresos de los municipios de Bolivia.

Patentes de Hidrocarburos. Estas patentes son pagadas al poder nacional por las empresas nacionales o extranjeras que se dedican a la explotación de los distintos yacimientos petrolíferos en todo el territorio nacional, de cuya recaudación el 50% es reasignado por el Tesoro General de la Nación (TGN) hacia los municipios donde se encuentren ubicados los yacimientos en explotación. Estos recursos deben ser destinados únicamente a programas y proyectos de inversión pública o de gestión ambiental.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Del 32% de la recaudación total de este tributo a nivel nacional, los municipios participan de un 15%, monto que debe ser destinado a fortalecer los sectores de educación, salud, caminos y vías de comunicación rural, desarrollo productivo y cualquier otra actividad productiva que implique la generación de nuevas fuentes de empleo.

Regalías a nivel departamental:

A partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos del año 2005, se estipuló la cancelación al Estado boliviano de una regalía del 18% sobre el total de la producción fiscalizada en cada explotación de hidrocarburos. De acuerdo a esta ley el 12% del monto recaudado por el poder nacional debe destinarse a beneficiar a los departamentos donde se origina la producción, en tanto que el restante 6% se distribuye de la siguiente manera: 1% hacia los departamentos de Beni (2/3 partes), Pando (1/3 parte) y un 5% a favor del Tesoro General de la Nación. Estos recursos deben ser orientados en un 15% a gasto corriente y en un 85% a gasto de de capital, de acuerdo a los preceptos establecidos por la Ley de Descentralización del año 1995 (SUBDERE, 2009, 35-37).

Cuando se analiza la distribución de recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno en Bolivia, se observa que en términos de equidad ésta no ha logrado los objetivos esperados de reducción del nivel de pobreza. Contrariamente, el sistema de

transferencias intergubernamentales vigente se ha tornado completamente ineficiente e inequitativo, al concentrar la distribución de ingresos en determinadas regiones en contra de otras que apenas perciben lo necesario para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Su característica fundamental es la definición exclusiva del rendimiento de determinados impuestos hacia departamentos, municipios y el poder central de manera separada, sin que exista un criterio de uniformidad en la coparticipación fiscal, implicando serios riesgos en la asignación eficiente del gasto. Del total de ingresos recaudados a través de los distintos impuestos nacionales, municipales y diversas regalías por explotación de hidrocarburos, el 62% corresponde al poder nacional, el 16% a las municipalidades, el 11% a los departamentos y el 3% a las Universidades públicas.

Se observa que a nivel municipal éstos perciben 1,5 veces más recursos que las Prefecturas departamentales que no cuentan con ninguna fuente de ingresos propios, y entre éstas la distribución varía considerablemente, dándose el caso de departamentos (como Tarija) en donde los municipios perciben un 18% más de lo que percibe la Prefectura a la que pertenecen y en el caso de la Prefectura de la Paz, sus municipios perciben 4,7 veces más recursos que ésta. Esta situación pone en evidencia que las Prefecturas representan solo un apéndice del poder nacional para ejecutar los planes y proyectos de inversión definidos por éste a nivel departamental.

Algunos autores consideran que el diseño institucional del sistema de transferencias boliviano es muy débil al no propiciar un marco normativo claro y preciso en cuanto a los mecanismos y procedimientos técnicos para ejecutar los ingentes volúmenes de recursos transferidos desde el poder central, producto fundamentalmente de la explotación petrolera (Serrudo, 2008, 164-165).

Concretamente, se observa en este sentido que la mayoría de las transferencias son condicionadas hacia el fomento de la inversión en sectores básicos como educación, salud e infraestructura en vías de comunicación en sectores rurales, así como hacia el desarrollo de proyectos que fortalezcan el medio ambiente y la explotación petrolífera.

Al descentralizarse una elevada proporción del gasto público, las unidades de gobierno subnacionales no cuentan aún con un sistema adecuado de atribuciones a desempeñar en este sentido, por lo cual estos recursos muchas veces no son ejecutados, o ejecutados parcialmente y en otros casos son desviados hacia otros fines englobando procesos de corrupción administrativa, en virtud de que no se dispone de normativas

específicas que autoricen la ejecución del gasto corriente que implica el elevado nivel de inversión transferida por el poder central, así como por la incapacidad técnica y operativa para llevar a la práctica los diversos planes de inversión (Laserna, 2010, 28).

El problema fundamental es que se ha descentralizado el gasto pero no las fuentes financieras para la ejecución de éstos, ya que éstas son manejadas totalmente por el poder central, incorporando una elevada dependencia financiera de los gobiernos subnacionales del poder central, sin que hasta el momento se hayan realizado mayores esfuerzos por incentivar la generación propia de ingresos.

Esta dependencia llega a ser del 58% en el caso de los municipios con menos de 50 mil habitantes (solo el 12% del nivel de gasto se financia con recursos propios) y del 37% en los municipios con población superior a 50 mil habitantes (en éstos el 42% del gasto se financia con recursos propios) durante el período 2000-2006. En este caso vale la pena destacar que la muestra considerada para este análisis incluía solo a 16 de los 17 municipios con población superior a los 50 mil habitantes, representando apenas el 5% de los 318 municipios bolivianos con una capacidad tributaria considerable para enfrentar sus propios requerimientos de gasto (Serrudo, 2008, 161).

Por otra parte, se observa que la distribución de recursos entre departamentos y municipios ha distorsionado el criterio de equidad horizontal, al otorgarle mayor importancia al criterio de distribución uniforme en función del nivel poblacional por municipio (asignación per cápita) respecto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) y niveles extremos de pobreza, lo cual ha motivado el surgimiento de serias diferencias interregionales que cada vez se acentúan más en el marco de un proceso descentralizador del gasto que deja muy poca capacidad de maniobra a las autoridades subnacionales para gestionar sus propios planes de desarrollo (Laserna, 2010, 33-34 y Aguilar, 2003, 3).

1.2.2.2.3. Brasil

En el caso de Brasil persisten ciertas carencias de claridad y transparencia en la definición de las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, ya que en materia presupuestaria el marco legal solo especifica la estructuración del presupuesto nacional, dejando la conformación de los presupuestos de los estados y municipios a libre discrecionalidad de sus autoridades, lo cual determina un sistema federal inconcluso pese a que la Constitución de 1988 fortaleció la descentralización de

recursos hacia los estados y municipios, pero quedó por definir las responsabilidades en materia social.

Dada la elevada disparidad interterritorial existente en este país y su profundo arraigo municipalista, se han presentado fuertes presiones hacia la federación por una mayor cohesión social y mayores recursos hacia las localidades más rezagadas económicamente, lo cual hace que existan casos de duplicidad de fuentes financieras a través de múltiples transferencias ejercidas por el poder local y el federal de manera conjunta en determinadas municipalidades.

Producto de esta situación el mayor monto de recursos a través de transferencias se ha orientado hacia las regiones de Bahía, Minas Gerais y Sao Paulo, traspasando un elevado volumen de recursos hacia las respectivas municipalidades por parte del poder federal a través de transferencias constitucionales.

En este sentido destaca el hecho de que en el año 2010 las transferencias hacia los estados representaron un 1,27% del PIB, hacia los municipios un 1,35% del PIB y las transferencias constitucionales del poder federal hacia los niveles de gobierno con carácter permanente un 3,20%, para un total de 5,82% del PIB para el mencionado año (Ruiz, 2011, 75).

De acuerdo a este autor, la dinámica distributiva de las transferencias en Brasil al igual que la gran mayoría de países de la región, está constituida por múltiples fondos, que en el caso de los estados está conformada por el *Fondo de Participación de los Estados (FPE)* y a nivel municipal por el *Fondo de Participación de los Municipios (FPM)*, estableciéndose en el marco jurídico que del monto total recaudado a nivel nacional por concepto de Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI), el 21,5% debe ser traspasado a los estados y el 22,5% a los municipios, de cuyos montos deben destinar el 25% a educación.

El *FPE* se distribuye en función de coeficientes fijos determinados a nivel legal, dentro de los cuales destaca el 9,4% para el estado de Bahía y el 1% para el estado de Sao Paulo. Igualmente, los recursos del *FPM* deben orientarse en un 10% hacia los municipios de las capitales, según la población y la inversa del ingreso per cápita. Del 90% restante, el 86,4% debe distribuirse entre los municipios con menos de 156 mil habitantes y la diferencia del 3,6% debe asignarse a los demás municipios, según la pertenencia estadual y el tamaño de su población (Finot, 2001, 129).

Igualmente, los estados además de tener derecho a recibir el 20% de cualquier tributo creado a nivel nacional, deben coparticipar a los municipios el 25% de la

recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) y el 50% de la recaudación por concepto del Impuesto Territorial Rural (ITR).

Por otra parte, en materia de salud los estados y municipios tienen acceso a los recursos del *Sistema Único de Salud (SUS)* en un 50% en función del volumen poblacional y 50% en función de proyectos orientados a la prestación y mejora de servicios de salud pública.

1.2.2.2.4. Chile

En el caso chileno, dada la naturaleza unitaria de su estructura política, los recursos son asignados de manera exclusiva por el poder central hacia los gobiernos subnacionales en función de criterios muy específicos tales como: aporte fiscal, subsidios, operaciones complementarias y servicios de deuda pública.

El nivel intermedio de gobierno (estados) recibe recursos del poder central a través del *Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)* conformado por el 1,2% de los ingresos corrientes del gobierno central, los cuales son destinados a la inversión en infraestructura productiva y social.

Paralelamente, los gobiernos locales (municipalidades) perciben recursos directamente del poder central a través del *Fondo Común Municipal (FCM)* conformado por el 4,7% de los ingresos corrientes del gobierno central, los cuales representan transferencias no condicionadas o de libre asignación.

Por otra parte, el marco jurídico nacional establece que del total captado por concepto de Impuesto Territorial (IT), el 40% debe ser transferido directamente a las municipalidades y el 60% restante debe orientarse a conformar el *Fondo Común Municipal (FCM)*.

Igualmente, las diversas instituciones públicas también transfieren recursos hacia las municipalidades en función de su aporte fiscal, las cuales se orientan hacia el *Programa de Desarrollo Local (PDL)* ejecutado a través de sus diversas unidades operativas: mejoramiento de barrios, mejoramiento urbano, equipamiento comunal y el programa pro-rural.

Paralelamente, también son transferidos recursos a las municipalidades a través de los créditos externos suscritos por el poder nacional para el mejoramiento de barrios, los cuales son complementados con los fondos asignados por el Ministerio del Interior a través del *Programa para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal (FGM)*.

Asimismo, las municipalidades están obligadas a realizar transferencias a diversas instituciones públicas tales como: el Servicio Nacional de Menores, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, e inclusive a otras municipalidades a través del *Fondo Común Municipal (FCM)*. Debe destacarse en este sentido que estas transferencias aportadas al mencionado Fondo les son descontadas del monto aportado anualmente a éste por concepto de tributos y derechos municipales, a objeto de evitar la duplicación de este rubro de transferencias.

1.2.2.2.5. Colombia

En el caso de Colombia las transferencias intergubernamentales están orientadas hacia tres sectores específicos: educación, salud e infraestructura básica (bajo la categoría de propósitos generales), a través de las cuales desde la década de los noventa el nivel central de gobierno financia los requerimientos de los distintos niveles de gobierno subnacionales: departamentos, distritos y municipios.

El mecanismo distributivo de recursos entre distintos niveles de gobierno también sigue la dinámica de la coparticipación fiscal de los principales impuestos nacionales con los niveles subnacionales de gobierno, mediante la asignación de diversas transferencias que en la generalidad de los casos son condicionadas, a los fines de lograr una mayor equidad interterritorial, con la diferencia respecto a otros países de la región, que éste se torna más complejo en función de la multiplicidad de transferencias existentes y el grado de participación conjunta entre niveles de gobierno hacia una misma área o sector.

De esta manera se prioriza más la cohesión social y la garantía de una mínima provisión de bienes y servicios básicos por parte del gobierno central a través de la arquitectura institucional de los gobiernos subnacionales. Todo ello enmarcado en un esfuerzo de igualación interterritorial que procura una mayor equidad distributiva, lo cual se traduce en un bajo fortalecimiento al proceso de descentralización fiscal en el plano de la eficiencia asignativa de recursos públicos, ya que a través de las múltiples transferencias condicionadas se limita ampliamente la autonomía de las regiones y localidades para potenciar y administrar libremente sus propias fuentes de ingresos.

Los gobiernos subnacionales disponen de dos mecanismos básicos a través de los cuales el poder central les transfiere recursos: el *Sistema General de Participaciones (SGP)*, financiado a través de un monto base de los ingresos corrientes de la nación del

año 2001 más una tasa de crecimiento que oscila entre el 2% y 2,5% anual (este proceso de cálculo sustituye a lo que antes del año 2001 se denominaba *situado fiscal*) y el *Sistema de Regalías y Compensaciones (SRC)* financiado a través del *Fondo Nacional de Regalías (FNR)*.

La constitución del *Sistema General de Participaciones, Regalías y Compensaciones (SGPRC)* data desde los años noventa, cuyas primeras versiones dispusieron una asignación muy laxa de recursos hacia las regiones en función del volumen de ingresos corrientes de la nación a través del denominado *situado fiscal*, cuyos efectos tuvieron un peso muy significativo en la severa crisis fiscal vivida por este país durante esta década.

Si bien la disposición de recursos a través de este mecanismo ha variado a lo largo del tiempo implicando diversas modificaciones legales, es en el año 2001 cuando el nivel central de gobierno impone un criterio más conservador en la asignación de fondos a través de la promulgación de la Ley N° 715, separando el volumen de recursos a transferir de los ingresos corrientes del presupuesto nacional como se venía realizando a través del *situado fiscal*, cuyos montos llegaron a crecer entre el 2,4% y el 5,4% del PIB durante la década de los noventa, con un considerable incremento del déficit fiscal del sector público del 0,8% al 5,8% respectivamente.

Bajo esta nueva normativa que implicó una modificación constitucional en materia de transferencias intergubernamentales (artículo 357) en el año 2001, los recursos destinados al *Sistema General de Participaciones (SGP)* ya no se toman como un porcentaje anual de los ingresos corrientes de la nación, sino a partir del monto distribuido ese año (10.962 billones de pesos) con un ajuste anual en función del nivel de inflación causada el año anterior más una tasa de crecimiento entre el 2% y el 2,5% anual, imponiendo de esta manera una importante limitación al proceso de endeudamiento generalizado que venía experimentando el sector público nacional, el cual en muchas oportunidades ha sido duramente criticado como un proceso de recentralización de las fuentes financieras de las regiones, pues éstas perdieron importantes montos de recursos (aproximadamente el 3,5% del PIB) que venían administrando hasta el año 2001 cuando entra en vigencia la nueva normativa distributiva (Bello y Espitia, 2011, 20-21).

El *Sistema General de Participaciones (SGP)* establece una distribución eminentemente sectorial hacia las regiones (departamentos, distritos y municipios): el 96% de la totalidad asignada a través de este fondo debe distribuirse de la siguiente

manera: 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósitos generales (agua, alcantarillado, recreación, deportes y cultura, entre otros), siendo el 4% restante transferido al *Fondo de Pensiones Territoriales (FPT)*.

En el sector educativo las partidas presupuestarias son asignadas directamente a los municipios, estando los departamentos obligados a administrar estos recursos en aquellos casos en que existan municipios que aún no hayan sido certificados ante el poder nacional para tales fines, es decir, que no llenen una serie de requisitos legales para administrar determinadas competencias de gasto.

En el caso del sector salud, los departamentos reciben las transferencias a través de dos vías: *subsidios a la demanda de la población pobre*, los cuales son compartidos con municipios y distritos en función del costo per cápita del número de habitantes atendidos el año inmediatamente anterior y el volumen de población que se espera atender en el período en el que se reciben los recursos.

La segunda vía de ingresos es a través de la *prestación de servicios de salud a la población pobre en aquellos casos no cubiertos por el subsidio a la demanda*, a la cual se le destina el 59% del valor per cápita de la población atendida en el año anterior en los niveles 2º y 3º de servicios de salud. El 41% restante se traslada a los municipios y distritos para atender el nivel primario de salud pública.

Un segundo fondo nacional de transferencias hacia los gobiernos subnacionales lo constituye el *Fondo Nacional de Regalías (FNR)* cuyos recursos se distribuyen a través del *Sistema de Regalías y Compensaciones (SRC)*, el cual se distribuye a departamentos y municipios en la medida en que éstos participen de la generación de tales ingresos. Las regalías provienen de la explotación de recursos naturales no renovables, tales como: petróleo, gas, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas y piedras preciosas, oro, plata y platino, entre otros. En principio se atribuyen de manera directa solo a los departamentos y municipios productores de recursos naturales e indirectamente a través de efectos derrame a otras localidades cercanas.

Paralelamente, *las Compensaciones* corresponden a aquellos departamentos, distritos y municipios en cuyos territorios existan puertos marítimos o fluviales usados para transportar el recurso natural, o que requieran compensaciones por daños ambientales o de otra naturaleza, causados por la explotación minera. Por otra parte, el reparto de regalías se realiza a través de una distribución primaria (regalías directas) a departamentos y municipios y mediante un proceso de asignación secundaria (regalías indirectas) referidas a la porción de recursos que no se asigna a ningún departamento o

municipio, las cuales son transferidas nuevamente al *Fondo Nacional de Regalías (FNR)*, el cual las distribuye hacia distintas entidades territoriales a los fines de fortalecer la actividad extractiva, incentivar mejoras del medio ambiente y fomentar nuevos proyectos de inversión en el área minera.

Los montos más elevados de regalías se originan en el campo de la explotación de hidrocarburos y carbón, las cuales son asignadas a los departamentos productores en un 47,5% en el caso de los hidrocarburos y en un 42% en el caso del carbón, traspasando el monto restante al poder nacional a través de *FNR*.

Cabe destacar en este sentido que la distribución de las mencionadas transferencias tiende a generar una elevada concentración de recursos en unos pocos departamentos productores, generando un desbalance horizontal en la asignación de recursos públicos, pues para el año 2004 éstas se concentraban en un 55% en solo tres departamentos (Durán y Agulleiro, 2001, 97).

Sin embargo, a los fines de fomentar un mecanismo anticíclico de estas fuentes de ingresos que dependen de los vaivenes del precio de estos commodities en el mercado internacional, el gobierno central se reserva una parte de los recursos asignados a los departamentos beneficiarios en el *Fondo Nacional de Ahorro y Estabilización Petrolera (FNAEP)*, los cuales en los últimos años han sido utilizados para cancelar progresivamente las deudas contraídas por los gobiernos subnacionales en la década de los años noventa que propiciaron en gran medida la severa crisis fiscal de esa época.

Los recursos recibidos por los departamentos a través de las regalías deben orientarse hacia sectores y áreas muy específicas: del 90% de la totalidad de éstos, el 60% debe orientarse a combatir la mortalidad infantil, mejoras en salud, enseñanza básica, agua potable y alcantarillado. Un 10% debe orientarse al pago de pensiones territoriales y el 20% restante a proyectos sociales. El 10% restante del gran total debe orientarse al fomento de proyectos mineros y gastos de operación y funcionamiento.

A nivel municipal y distrital la distribución de recursos a través de las diversas transferencias intergubernamentales sigue la misma lógica vigente para los departamentos, los cuales, como se anotó en párrafos anteriores, están obligados a transferir parte del monto recibido a los distritos y municipios, sin embargo para éstos existen ciertas variantes en función de su población que les otorga una mínima autonomía en el manejo de los recursos asignados.

De acuerdo a preceptos constitucionales, el gobierno nacional puede asignar competencias diferenciales a distintos municipios en función del nivel de población de

que dispongan y del monto de ingresos corrientes con que cuenten. Existen en este sentido 7 categorías de municipios en función del volumen poblacional, yendo desde una categoría especial que incluye aquellos que tienen más de 500 mil habitantes e ingresos corrientes por encima de los 400 mil salarios mínimos, hasta los de menor jerarquía, aquellos con menos de 10 mil habitantes e ingresos corrientes inferiores a los 15 mil salarios mínimos mensuales. El que pertenezcan a una u otra categoría poblacional, les permite acceder a distintas competencias de gasto completamente distintas entre una y otra tipología.

De esta manera aquellos municipios que dispongan de una población no superior a los 30 mil habitantes pueden disponer libremente para inversión y demás gastos administrativos municipales hasta del 28% de los recursos percibidos a través del *SGP* de los departamentos.

Como ya se destacó en párrafos anteriores, los municipios y distritos reciben recursos del poder nacional a través de este fondo orientados fundamentalmente a educación y salud (los cuales son compartidos con los departamentos), mientras que los recursos provenientes del rubro *de Propósito General* son de administración exclusiva de éstos, orientados básicamente a servicios de agua, alcantarillado, deporte, cultura y recreación. El criterio distributivo de éstos es el siguiente: 40% de acuerdo al nivel de pobreza relativa, 40% en proporción a la población urbana y rural, 10% en función de la eficacia fiscal medida por la recaudación tributaria propia y el 10% restante en función de la eficiencia administrativa, medida a través de la participación de las inversiones en el total de ingresos.

Adicionalmente, reciben recursos del *FNR* por concepto de recursos no atribuidos en la distribución primaria, los cuales están destinados al desarrollo minero y la preservación del medio ambiente. En este sentido, aquellos municipios o distritos productores de petróleo reciben entre el 10% y el 12,5% de lo recaudado por este concepto, y si disponen de puertos fluviales para el transporte del mineral, perciben el 8% de lo recaudado. Si se trata de la explotación de carbón, perciben el 32% de lo recaudado en el caso de ser productores y 10% en caso de ser portuarios.

Igualmente, aquellos municipios y distritos con menos de 25 mil habitantes perciben del poder nacional el 25% de lo recaudado a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a objeto de fomentar planes y programas sociales.

Después de este análisis puede observarse claramente que los distintos gobiernos subnacionales (departamentales, distritales y municipales) no cuentan con la

más mínima autonomía administrativa de los diversos recursos transferidos por el poder nacional, excepto (como ya se mencionó) aquellos municipios pequeños ubicados en las últimas categorías de población, pueden disponer libremente hasta del 28% de los recursos asignados mediante el rubro *de Propósito General* del *SGP*, lo cual representa menos del 5% de la totalidad de recursos asignados a través de esta vía a nivel nacional, implicando una drástica limitación a la autonomía de los gobiernos subnacionales, pues impone severas limitaciones a su capacidad de respuesta frente a las verdaderas necesidades de su población (Mejía y Atanasio, 2001, 37) .

1.2.2.2.6. Costa Rica

Este país se ha caracterizado por una amplia trayectoria centralista desde el punto de vista fiscal en el cual solo existen dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal, la cual ha venido dando señales de mejoramiento en los últimos años, producto de la presión social por lograr una mayor participación en las decisiones públicas, pero aún así el poder central gestiona de manera exclusiva la mayoría de fuentes de ingresos de la nación.

El sistema de transferencias intergubernamentales en Costa Rica se fue construyendo de manera progresiva en el tiempo, ya que la descentralización fiscal en ningún momento obedeció a una política de Estado ni mucho menos a la implementación planificada de un verdadero proyecto de desarrollo local en el cual se fortalecieran las fuentes de financiamiento de las municipalidades, pues ha estado ausente una gran dosis de conocimiento científico sobre federalismo fiscal, sin el cual es muy difícil lograr avances significativos (Torrealba, 2011, 45-46).

Tal situación hace que se le considere más un proceso de desconcentración administrativa con mejoras puntuales en el tiempo, que un verdadero proceso de descentralización fiscal, ya que el poder tributario sigue concentrado en el poder nacional (Cubillo, 2011, 153).

En este sentido, el sistema de transferencias intergubernamentales y los criterios distributivos quedan estipulados en unos pocos instrumentos jurídicos que rigen la materia. Éstos son los siguientes:

- *La Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI)* en 1995 transfirió por primera vez la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI) al municipio, con una tasa única del 0,25%, reservándose el poder central la

potestad de definir el valor de las propiedades a través de un órgano de desconcentración administrativa. Igualmente, mediante esta ley (artículo 28) se creó el *Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)* conformado por el aporte del 8% del total recaudado por concepto de ISBI de todas las municipalidades a nivel nacional, a fin de que estos recursos sean distribuidos entre las 5 municipalidades más pobres. Tal situación generó fuertes discordias políticas entre las municipalidades más grandes porque implicaba un desestímulo fiscal para ellas en virtud de lo cual hubo de eliminarse la propuesta de creación del *FDM* (artículo 28 de la Ley 7729).

- *La ley de Partidas Específicas* de 1998, mediante la cual se creó una vía más transparente y criterios más objetivos para asignar recursos hacia las municipalidades por parte del poder central. Antes este procedimiento era muy discrecional, ya que eran los diputados electos por cada distrito los que tramitaban la gestión de recursos de las comunidades que los habían elegido. Mediante la nueva normativa la partida de recursos se define en función de los proyectos elaborados y presentados a consideración del poder central por parte de los Consejos de Distrito y los recursos son asignados directamente al gobierno municipal (distribución primaria), distribuidos entre un 25% en función de la extensión geográfica y el volumen de población y el 75% restante en función del nivel de pobreza. Igualmente, las municipalidades deben asignar estos recursos a cada distrito (distribución secundaria) en función de estos mismos criterios.
- *La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria* del año 2001, estableció disposiciones concretas sobre la distribución del Impuesto a los Combustibles (IC) hacia las municipalidades. En este sentido se estipula que el 75% del total captado a nivel nacional por este tributo debe destinarse a la conservación y mantenimiento de la red vial nacional, del cual un 25% debe distribuirse hacia las municipalidades con el fin de mantener la red vial cantonal. Los criterios distributivos seguidos son: el 60% en función de la extensión de la red vial y el 40% restante en función del Índice de Desarrollo Humano (IDH).
- *La Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades* del año 2010 establece (de acuerdo a la modificación del artículo 170 de la Constitución Política) que el poder central debe transferir a las municipalidades en un plazo de siete años, todas las competencias no atribuidas

de manera exclusiva al Estado con sus respectivos recursos financieros. Esta transferencia de competencias implica el traslado del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto nacional hacia los gobiernos locales a razón del 1,5% en cada ley especial que se promulgue para el traspaso de competencias en distintas áreas sociales, con excepción de la salud y la educación²².

Es indudable que para un gran porcentaje de gobiernos locales, la principal fuente financiera lo constituyen las transferencias intergubernamentales, las cuales se traducen en cuantiosos volúmenes de recursos destinados a la inversión social en distintas áreas cuyo destino previamente es definido por el poder central en un 90%, las cuales han sido asignadas de manera progresiva en el tiempo llegando a representar entre el 8% y el 75% de los ingresos totales de algunas municipalidades, ya que su asignación no se ha realizado de manera uniforme hacia todas las municipalidades, sino de manera aislada y en función de la capacidad de gestión que cada una haya demostrado ante el poder central.

El peso más alto de las transferencias se observa en aquellas municipalidades de menor desarrollo económico (ubicadas en la zona atlántica de Costa Rica), en tanto que en aquellas ubicadas en la zona metropolitana, el peso de éstas es muy bajo en función de su elevado nivel de desarrollo industrial y comercial (ICMA, 2004, 1-19 - 1-20).

Producto de la distribución no homogénea de transferencias intergubernamentales, en Costa Rica existen grandes diferencias en el nivel de desarrollo económico entre regiones, fomentando distintos grados de capacidad fiscal de los gobiernos locales. Se observa en este sentido que en aquellas municipalidades ubicadas en las ciudades más populosas, los ingresos tributarios propios han llegado a representar entre el 50% y 88% de su nivel de ingreso con un peso relativamente bajo de las transferencias, lo cual es indicativo de los avances progresivos que se han producido en el fomento económico de las mismas. Contrariamente, aquellas municipalidades ubicadas en zonas urbanas menos pobladas y en zonas rurales, presentan un nivel de capacidad fiscal muy inferior y el peso de las transferencias es más elevado.

²² Este traspaso de competencias se definió como un proceso complementario a la acción gubernamental del poder nacional en cada una de las responsabilidades cedidas, por lo cual deben ser ejercidas de manera subsidiaria por la administración descentralizada, lo cual implica solo un proceso de desconcentración administrativa en distintas áreas o sectores sociales, ya que en ningún momento el poder central cedió la titularidad de las competencias, solo la administración de las mismas (Galilea et al., 2011, 184).

Todo ello hace suponer que los criterios distributivos seguidos en el proceso descentralización fiscal estuvieron orientados inicialmente a aminorar la gran brecha vertical de las municipalidades respecto al poder nacional, y muy poco hacia el logro de la equidad horizontal, pues el ingreso sigue concentrado en determinadas regiones que siempre han contado con mejores condiciones económicas que el resto del país.

Concretamente, la mayor concentración del ingreso se ubica en la región metropolitana donde se ubica el 43% de la población equivalente a 11 cantones (13,58% del total) con niveles de población entre 100 mil y 200 mil habitantes (Morales, 2010, 7-8).

Tal situación implica la poca eficiencia asignativa que aún se percibe en el proceso de descentralización fiscal de este país, en el cual el carácter discrecional del factor político tuvo una gran influencia en la definición de los criterios distributivos del gasto público hacia las municipalidades, vicios que aún empañan la transparencia y eficiencia del mismo.

1.2.2.2.7. Ecuador

La situación fiscal en este país no es nada distinta de los casos anteriormente tratados, pues se observa que persiste una elevada concentración de los ingresos fiscales en el poder nacional, cuya potestad tributaria abarca todas las fuentes de ingresos a nivel nacional, regional (provincias) y local (municipios), por lo cual el sistema de transferencias hacia los niveles subnacionales de gobierno tiene un elevado peso como fuente de ingresos. Similar a otros países de la región, las transferencias se definen a través de la coparticipación fiscal de las mayores fuentes de ingresos captadas por el poder central con los niveles de gobierno subnacional.

Pese a la evolución política y jurídica que el proceso de descentralización ha venido experimentando en los últimos años, el sistema de transferencias ecuatoriano para el año 2003 básicamente estaba integrado por el *Fondo de Desarrollo Sectorial (FODESEC)*, la *Ley de distribución del 15% a los Gobiernos Seccionales*, distintas leyes especiales y otras transferencias discrecionales. También se incluyen para este entonces las distintas *donaciones voluntarias* del sector privado hacia las municipalidades, las cuales son descontables del monto a pagar por concepto de Impuesto sobre a Renta. La totalidad de este flujo de recursos hacia los gobiernos

subnacionales ha mostrado un incremento del 47% a un 74% durante el período 1998-2006 (Arze y Martínez-Vázquez, 2003, 24-25).

El FODESEC representativo de transferencias incondicionales está integrado por el 2% de los ingresos netos del presupuesto nacional, el cual se distribuye de la siguiente manera: el 2% se asigna a los municipios capitales de provincia, entre los cuales destaca Quito y Guayaquil, a los cuales debe asignársele el 25% de estos recursos y el restante 75% debe ser distribuido equitativamente entre el resto de capitales. Simultáneamente, el 98% restante del gran total debe distribuirse de acuerdo a los siguientes lineamientos: 20% para los consejos provinciales, 75% para los municipios y un 5% para gastos imprevistos o emergencias.

El 75% orientado a las municipalidades se distribuye según los siguientes criterios: 60% en base a la población municipal, 30% en base al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) y el 20% restante en base al nivel de eficiencia administrativa y fiscal de cada municipio.

Por otra parte, a esta fuente de recursos incondicionales se suman *los aportes compensatorios de la Ley que distribuye el 15%* de los ingresos ordinarios anuales de la Nación hacia los niveles subnacionales de gobierno. Este mecanismo establece que el 15% de los ingresos corrientes del poder central se destine en un 50% hacia los municipios, el 30% a los consejos provinciales y el 20% a las juntas parroquiales, siguiendo los siguientes criterios de reparto: 10% en función de la equidad, 40% en función de la población y el 50% en base al INBI.

Dentro del intrincado entramado jurídico que rige la materia, existen leyes especiales que otorgan discrecionalmente transferencias condicionadas a las provincias y municipios bajo mecanismos muy precisos de distribución y con múltiples limitaciones en el gasto. Dentro de este ámbito jurídico entra la aprobación de una Ley especial (*Ley N° 716* del 13/09/2002), que otorga la potestad al sector privado para realizar donaciones a distintas municipalidades con el ánimo de fortalecer la construcción de obras públicas, cuyos recursos son condicionados al fortalecimiento de los gastos de capital exclusivamente. Estos montos aportados por el empresariado son descontados hasta en un 25% del monto a sufragar anualmente por concepto de Impuesto sobre la Renta.

Sin embargo, en la actualidad el sistema de transferencias ecuatoriano ha fortalecido aún más los gobiernos subnacionales luego de la promulgación de la nueva

Constitución Política del año 2008 y el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)* del año 2010. (Flores, 2012, 25-26).

De acuerdo a este autor, el volumen de transferencias hacia los niveles subnacionales de gobierno se ha visto fortalecido ya que pese a que la nueva Carta Magna en su artículo 271 prevé que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son beneficiarios de al menos el 15% de los ingresos ordinarios del poder central y de un monto no menor al 5% de los extraordinarios, excepto aquellos provenientes de endeudamiento público. Paralelamente, el artículo 192 del *COOTAD* les otorga una participación del 21% sobre los ingresos ordinarios y del 10% sobre los extraordinarios, con una distribución del 27% para los consejos provinciales, un 67% para las municipalidades y distritos metropolitanos y un 6% para las juntas parroquiales, lo cual implica una mejora del 11% sobre los ingresos de la Nación anualmente.

Bajo esta nueva normativa fiscal se estima un elevado incremento del 94,9% en el total de recursos traspasados hacia los GAD en el Ecuador durante el período 2006-2012, como puede apreciarse en la Tabla N° 8.

Sin embargo, pese a este elevado incremento en el nivel de transferencias a los GAD se observa que el monto global transferido anualmente se encuentra aún muy por debajo de los porcentajes señalados, tanto por la Constitución Nacional del año 2008 (al menos el 20%), como por el *COOTAD* (al menos el 31%) de los ingresos (ordinarios y extraordinarios) percibidos anualmente por el poder central.

Esta realidad hace suponer la persistencia de una elevada concentración del ingreso fiscal a nivel del poder central y una elevada dependencia financiera de los gobiernos subnacionales de éste. Dado que la potestad fiscal de los gobiernos provinciales y municipales solo alcanza a la gestión de las tasas y contribuciones especiales, puede intuirse el bajo nivel de autonomía fiscal con que cuentan estas unidades de gobierno en Ecuador, que pese a los muy diversos esfuerzos institucionales por profundizar el proceso de descentralización desde los años noventa, la tendencia actual es hacia una fuerte recentralización fiscal en el poder nacional.

Tabla N° 8
Volumen de recursos transferidos hacia los GAD en Ecuador
Período: 2006-2012

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)	2006	2008	2011	2012
Consejos Provinciales	303.294,9	618.922,0	604.533,9	661.246,0
Municipalidades	934.052,6	1.098.180,8	1.523.859,3	1.640.869,9
Juntas Parroquiales	19.032,2	39.891,9	125.148,1	146.944,0
Total Transferencias	1.256.379,7	1.756.994,7	2.253.541,3	2.449.059,4
Presupuesto de la Nación (PN) a precios corrientes	15.742.360,1	19.087.908,7	23.950.200,0	26.109.270,3
PIB a precios corrientes	41.705.009,0	54.208.524,0	65.945.400,0	71.625.400,0
% del gasto de los GAD en el PN	8,0%	9,2%	9,4%	9,4%
% del gasto de los GAD en el PIB	3,0%	3,2%	3,4%	3,4%

Fuente: Flores (2012, 26)

1.2.2.2.8. México

En el caso de México, también se observa la presencia de la figura de la coparticipación fiscal de los principales impuestos a nivel nacional con los niveles descentralizados de gobierno (estados y municipios), en medio de una compleja arquitectura institucional conformada por múltiples fondos a través de los cuales se les asignan ingentes montos de recursos a través de distintas transferencias intergubernamentales.

Se observa en esta caso que el nivel intermedio de gobierno (estados) tiene facultades para ejecutar gastos administrativos, inversiones en distintas obras, el fomento económico y el costo del financiamiento de la deuda pública subnacional, las cuales son financiadas por el poder federal a través de tres fondos bien concretos bajo la denominación de *Participaciones Federales* (recursos provenientes del ramo 28 del presupuesto de gastos de la nación), *Aportaciones Federales* (recursos provenientes del ramo 33 del presupuesto de gastos de la nación) y el *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federales (PAFEF)*, estando obligados por ley los estados a transferir parte de estos recursos hacia las municipalidades.

Este mecanismo de coparticipación fiscal entre el poder federal y el nivel intermedio y local de gobierno está definido claramente en la Ley de Coordinación

Fiscal (LCF), cuya vigencia data del año 2006 y constituye el mecanismo jurídico fundamental que sustenta el sistema de transferencias intergubernamentales en este país.

Las Participaciones Federales constituyen un mecanismo de devolución de ingresos fiscales a las regiones cuyas fuentes fueron delegadas al poder federal a partir de 1980 con el fin de mejorar la eficiencia administrativa en la recaudación tributaria.

Este fondo está conformado por otros subfondos provenientes de la *Recaudación Federal Participable (RFP)*, la cual se define a partir de los recursos captados por el poder federal a través de los principales impuestos nacionales y sobre determinados derechos de extracción de petróleo y otros minerales, excluyendo todos aquellos ingresos provenientes de impuestos especiales sobre producción y servicios, así como los provenientes del Impuesto sobre la Propiedad y Uso de Vehículos (nuevos o usados) en aquellos estados que no hayan firmado previamente un acuerdo de ayuda administrativa con el Estado, además de los impuestos y aranceles propios del negocio petrolero.

De esta manera se conforma el denominado *Fondo General de Participaciones (FGP)* constituido por el 20% de la totalidad de recursos participable captados por la Federación anualmente, destacando la exclusión de aproximadamente un tercio de sus ingresos no tributarios vinculados al negocio petrolero.

De este monto percibido por los estados, éstos están obligados a transferir al menos el 20% hacia las municipalidades más el 1% de la *Recaudación Federal Participable (RFP)*, monto que deben completar a partir de los recursos de este fondo anualmente, conformando así el denominado *Fondo de Fomento Municipal (FFM)*.

La distribución del *Fondo General de Participaciones (FGP)* se realiza en base a tres criterios específicos, definidos anualmente por la Legislatura de cada estado: el 45,17% en función de la población de cada uno de los estados de la Unión, otro 45,17% en función de la eficiencia recaudatoria de éstos y el 9,66% en función de las diferencias interregionales, mediante el criterio de la inversa del monto de recursos recibidos por cada habitante de las distintas regiones.

Es importante destacar en este sentido que la manera como se distribuyen los recursos de los estados hacia las municipalidades constituye un mecanismo ampliamente discrecional en la asignación y administración de los mismos, pues políticamente podría incluir importantes ineficiencias asignativas al momento de involucrarse diferencias ideológicas entre ambos niveles de gobierno, especialmente cuando ambas jerarquías de poder no son gobernadas por el mismo partido político.

Lo más adecuado en este caso sería que tales atribuciones estuviesen definidas a nivel constitucional para evitar al máximo estos posibles escollos en el sistema de distribución de recursos públicos, máxime cuando *las Participaciones* constituyen la principal fuente de transferencias no condicionadas de los gobiernos subnacionales del Estado mexicano (Durán y Agulleiro, 2001, 124).

En segundo lugar se ubican *las Aportaciones Federales*, constituidas por fondos federales orientados a cubrir obligaciones (gastos e inversiones) específicas que antes pertenecían a la esfera nacional, pero ahora han sido transferidas a las regiones, destacando las transferencias dirigidas al sector salud y educación, las cuales alcanzan más del 70% de los recursos transferidos. Así mismo, bajo este rubro se engloban diversos fondos orientados a dinamizar las municipalidades en distintas áreas y sectores, los cuales demandan más del 20% de la totalidad de recursos transferidos a través de este mecanismo de transferencias condicionadas.

La fuente financiera de *las Aportaciones* proviene de los recursos del ramo 33 establecido en el presupuesto de gastos de la nación anualmente. Dado que se trata de competencias de gasto que antes eran administradas por el gobierno nacional, en la mayoría de los casos los criterios de asignación que se siguen ahora para su distribución corresponden a viejas fórmulas de reparto nacional, tratando siempre de garantizar una mínima provisión subnacional en aquellos casos en que existan importantes externalidades manejadas por el poder central.

Igualmente, debe resaltarse el hecho de que *las Aportaciones* se expresan de acuerdo a los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a través de la conformación de siete fondos con fines muy concretos y específicos, cuyos criterios de reparto obedecen fundamentalmente a razones de igualación interterritorial en función de las carencias en distintas áreas.

Los mencionados fondos son los siguientes: *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)*, *Fondo de Aportaciones para los servicios de Salud (FASSA)*, *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)*, *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)*, *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)* y *el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados del Distrito Federal (FASP)*.

De estos fondos, dos se destinan directamente a los requerimientos municipales: *el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)* y *el Fondo de Aportaciones hacia la Infraestructura Social en su aspecto municipal (FAISM)*.

Los recursos aportados por el ramo 33 han crecido interanualmente a una tasa del 13% en promedio, expresando un incremento del 55% durante el período: 1998-2002. Igualmente, se puede apreciar porcentualmente un mayor peso de los fondos orientados a la salud y la educación (*FASSA*) y (*FAEB*) los cuales absorben conjuntamente más del 74% de total de recursos asignados, seguidos de los fondos destinados a infraestructura social y fortalecimiento municipal (*FAIS*) y (*FORTAMUN-DF*) que demandan el 19% del total de recursos federales (Barceinas y Monroy, s.f., 3-6 y Guizar, 2004, 41-42)

La tercera fuente de transferencias intergubernamentales corresponde al *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federales (PAFEF)* el cual es elaborado y administrado directamente por el Poder Legislativo Federal, asignando recursos hacia los estados en función de proyectos presentados en distintas áreas y sectores del quehacer regional.

Para el año 2006 los recursos asignados bajo esta modalidad se orientaron en un 40% hacia el fortalecimiento de la infraestructura física y el 60% restante hacia aspectos neurálgicos de la administración subnacional, tales como: saneamiento financiero, reforma del sistema previsional, catastro y mejoras a la política de de administración tributaria, proyectos especiales de educación y tecnología, protección civil y desarrollo de recursos humanos en las entidades federales (Durán y Agulleiro, 2001, 127).

Es importante destacar que a nivel municipal la principal fuente de recursos, lo constituye el *Fondo de Fomento Municipal (FFM)* conformado a partir de las diversas aportaciones federales antes mencionadas, el cual se distribuye de la siguiente manera: 50% en partes iguales y 50% en función de los esfuerzos propios de recaudación de cada municipio, como mecanismo de devolución institucional de sus propios recursos, cuya administración y gestión fue cedida al poder federal y ahora éste los asigna a través de distintos fondos en cuya participación los municipios no superan el 20% anual, lo cual indudablemente introduce un severo rasgo centralizador de las fuentes tributarias de los gobiernos locales y una elevada dependencia de las transferencias nacionales.

1.2.2.2.9. Perú

La realidad fiscal del Estado peruano, al igual que gran parte de los países de la región, da cuenta de un elevado proceso de centralización de las principales competencias tributarias de los niveles subnacionales de gobierno (distritos y municipios) de acuerdo a preceptos constitucionales establecidos en la materia.

Destaca en este sentido que los gobiernos estatales (distritos) no cuentan con fuentes propias de ingresos, pese al mandato constitucional (artículos 191 y 193) y las disposiciones previstas en la Ley de Bases de Descentralización (LBD) al respecto. En este sentido la carta magna consagra la autonomía económica y administrativa, pero aún no se han desarrollado las leyes especiales que definan los distintos tipos de tributos a ser manejados y administrados por el nivel intermedio de gobierno, por lo que el financiamiento de sus múltiples necesidades de gasto depende altamente del nivel de transferencias intergubernamentales del poder central.

En relación a los municipios la realidad es ligeramente distinta, pues éstos cuentan al menos con la capacidad para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales en los límites geográficos de sus jurisdicciones, lo cual implica una exigua autonomía fiscal en el manejo de sus finanzas de acuerdo a los preceptos constitucionales en el área (artículo 74 de la Constitución Política).

Producto de esta limitada autonomía fiscal, es de esperarse un elevado nivel de concentración de los ingresos fiscales de la nación en el poder central de gobierno. Efectivamente, la figura principal que define las transferencias intergubernamentales en Perú es la coparticipación fiscal de los principales tributos a nivel nacional recaudados por el gobierno central, los cuales son compartidos con los dos niveles subnacionales de gobierno a través de la conformación de distintos fondos mediante los cuales se distribuyen grandes montos de recursos en función de variados criterios de reparto.

Los principales impuestos recaudados a nivel nacional por el poder central son el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). El ISR se fundamenta principalmente por las contribuciones hechas por las empresas nacionales y extranjeras dedicadas a la explotación de recursos minerales, hidrocarburos y pesca, conformándose a partir de allí los distintos cánones vigentes para distribuir recursos a los distritos y municipios.

El IGV (con una dinámica similar al Impuesto al IVA) grava el consumo de distintos bienes y servicios con una alícuota del 19%, a partir de la cual se establece una

sobretasa del 2% destinada a la promoción del municipio (Impuesto de Promoción Municipal), cuyo monto representa más del 94% de los recursos distribuidos a las municipalidades a través del *Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*.

Dentro de los impuestos al consumo distintos al IGV destaca el llamado Impuesto al Rodaje (IAR) que grava el consumo de combustibles usados en el sector transporte con una tasa del 8% y cuyos recursos también se orientan hacia las municipalidades a través del *FONCOMUN*.

Por otra parte, el ISC queda expresado por el gravamen al tabaco, las bebidas alcohólicas y los combustibles líquidos. En este caso es importante resaltar que los gobiernos subnacionales no tienen ninguna participación directa o indirecta sobre estos montos recaudados por el poder nacional. De esta manera puede intuirse que las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales quedan expresadas por los tributos locales, las transferencias verticales (pues en el caso peruano las transferencias horizontales no son muy explícitas) y el nivel de endeudamiento (Durán y Agulleiro, 2001, 66).

Dado que las principales fuentes de ingresos fiscales del Perú provienen de la explotación y venta de recursos naturales (minerales, hidrocarburos y actividades de pesca) en el mercado internacional, destaca ampliamente en su sistema fiscal la elevada volatilidad de sus ingresos y la concentración de ingresos fiscales en determinados distritos que sirven de sede de las explotaciones mineras, lo cual introduce una severa asimetría distributiva hacia los gobiernos subnacionales conformando elevadas diferencias interregionales que aún no han sido resueltas por una eficiente política de equidad distributiva (Gómez y Sepúlveda, 2008, 25).

Las transferencias intergubernamentales del poder central para financiar los niveles de gobierno subnacionales se expresan a través de los siguientes fondos: a. *El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*, b. *El Fondo de Compensación Regional (FONCOR)*, c. *El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE)*, d. *El Canon y las Regalías Mineras*, y e. *Los ingresos tributarios aduaneros*. De estos fondos el *FONCOR* y *el FIDE* son de reciente data.

El FONCOMUN es el principal fondo que busca aminorar las grandes diferencias interterritoriales mediante la cobertura de gastos corrientes y servicios de deuda, los cuales no pueden ser cubiertos en su totalidad en virtud de la baja recaudación tributaria de las municipalidades. Este fondo tiene carácter constitucional y como ya se afirmó antes, su configuración se realiza fundamentalmente a través del

llamado Impuesto de Promoción Municipal, que representa el 2% del monto recaudado a través del IGV, el cual representa más del 90% de los recursos del mencionado fondo. El restante 10% se completa con la recaudación del Impuesto al Rodaje (IAR) y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo expresado en un 5% sobre el valor total del precio de adquisición de las mismas.

Los criterios de distribución del *FONCOMUN* se basan en el cálculo anual de la participación porcentual de cada provincia en los recursos del fondo, así como en función de la tasa de crecimiento poblacional e índices de pobreza municipal y niveles de ruralidad. Una vez realizados estos cálculos se distribuye un 20% de los recursos hacia las municipalidades provinciales y el 80% restante se asigna a las municipalidades distritales más la capital provincial (Lima). Igualmente, deben realizarse ciertos ajustes a fin de garantizar que ningún municipio reciba menos de 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo a lo estipulado en la normativa que rige el citado fondo.

Por otra parte, a partir del año 2008 se incluye un nuevo indicador para la asignación de los recursos del *FONCOMUN*, cual es la gestión municipal con una participación del 5% del total de recursos a percibir.

Pese a los criterios distributivos empleados, en la práctica se han producido elevados niveles de inequidad distributiva en el sentido de que algunas municipalidades reciben más de cien veces el monto mínimo nacional en contra de otras que apenas perciben lo necesario para cubrir sus necesidades de gasto. Además, al no considerar la capacidad contributiva de cada municipalidad o distrito, se potencia la acumulación de recursos (muchas veces de manera exagerada) en aquellas regiones con elevado potencial económico y una elevada dependencia de los recursos del poder central en aquellas localidades que no disponen de mayores fuentes de ingresos por su escasa actividad productiva.

El FONCOR es el segundo fondo de financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno, el cual se constituye con el 30% de los recursos aportados a través del proceso de privatización y concesión de distintos servicios al sector privado. De acuerdo con la Ley de Descentralización estos recursos constituyen transferencias no condicionadas estimadas en base a criterios poblacionales e indicadores de necesidades básicas insatisfechas, los cuales son asignados a través del *Consejo Nacional de Descentralización (CND)* a los distintos municipios y distritos peruanos, cuyo monto anual depende de la disponibilidad de recursos en el citado fondo.

El FIDE representa un tercer fondo de financiamiento distrital y municipal creado especialmente para fortalecer proyectos específicos de desarrollo regional e integración de regiones de distintos niveles de gobierno en torno a un objetivo productivo común. Igual que en el caso anterior, este fondo se conforma con una participación anual del 30% de los recursos provenientes de la privatización de empresas y de la cesión administrativa de la gestión de distintos servicios públicos a la empresa privada. El monto asignado anualmente de estas transferencias condicionadas depende de la disponibilidad de recursos existentes en el *FIDE* al momento de su distribución entre regiones.

Es importante destacar que el procedimiento de asignación se lleva a cabo a través de una especie de concurso de proyectos de inversión que son presentados anualmente por las distintas regiones ante el *CND* en distintas áreas de la producción nacional con el ánimo de fortalecer el nivel de empleo y la potenciación de la fiscalidad regional en concordancia con los preceptos constitucionales establecidos al respecto (artículo 192 de la Constitución Política).

Paralelamente, *el Canon y las Regalías Mineras* constituyen una tercera fuente de ingresos de los niveles subnacionales de gobierno a través del uso de transferencias condicionadas orientadas fundamentalmente a cubrir gastos de capital en el sector minero y de hidrocarburos.

De acuerdo con la Ley de Canon del año 2001, los gobiernos regionales y locales gozan de la potestad de participar como beneficiarios en el monto total de recursos recaudados por el Estado a través de la explotación económica de los recursos naturales de la república (artículo N° 1).

Las aportaciones a este fondo provienen de distintas fuentes: el Canon Minero que representa el 50% de los recursos captados por la explotación de la actividad minera, el Canon Gasífero constituido por el 50% del Impuesto sobre la Renta pagado por las empresas que explotan el gas natural, así como un 50% sobre las regalías por explotación de este recurso, el Canon Petrolero que representa el 12,5% del valor total de la producción anual, distribuido entre un 10% de Canon y un 2,5% como sobretasa sobre éste, llamado Sobre canon, el cual se define de manera distinta para cada región productora de petróleo.

También participa en la conformación de este fondo el Canon Hidro-eléctrico que aporta un 50% del total de recursos pagados por las empresas nacionales y extranjeras que utilizan el recurso hídrico en la generación de energía. Igualmente, el

Canon Pesquero participa con el 50% de los recursos captados por concepto de los ingresos y rentas captados de las empresas que se dedican a la comercialización de la pesca, y finalmente el Canon Forestal que también aporta el 50% por concepto de las rentas captadas por el derecho de aprovechamiento de la producción forestal y fauna silvestre.

La fórmula de reparto de este fondo hacia los gobiernos subnacionales (con excepción del Canon Petrolero) es el siguiente: 10% hacia los municipios distritales donde se explotan los recursos naturales, 25% a los municipios provinciales donde ocurre la explotación, 40% a los municipios del departamento respectivo, y un 25% hacia el gobierno regional que los engloba, de los cuales éste debe traspasar un 20% a las universidades públicas con sede en la mencionada región.

En el caso del Canon Petrolero, su distribución varía de una región a otra pero siempre teniendo en cuenta que estos recursos deben orientarse al fomento de proyectos de inversión. Del total debe destinarse como mínimo un 20% a cubrir gastos de mantenimiento de la infraestructura existente, así como a la planificación y ejecución de nuevos estudios de factibilidad.

Durante el año 2006 el Canon Petrolero aportó recursos a los gobiernos subnacionales en las siguientes proporciones: el nivel regional de gobierno percibió entre el 20% y el 52% del total, los municipios distritales un 10%, los municipios provinciales un 20%, los municipios departamentales entre el 40% y 50%, las Universidades Nacionales un 5% y los Institutos de Educación Superior entre un 3% y un 5%, respectivamente (Gómez y Sepúlveda, 2008, 31).

El Canon y las Regalías Mineras constituye la principal fuente de ingresos de los municipios peruanos, con una distribución muy desequilibrada, ya que son aquellas regiones que disponen de los recursos mineros y petroleros mejor cotizados en el mercado internacional, las que perciben la mayor cuantía de recursos en contra de aquellas que ostentan menor capacidad económica.

Otra fuente de recursos de menor cuantía lo constituye *la recaudación tributaria aduanera*, la cual de acuerdo a los preceptos legales que rigen la materia, establece que todas aquellas provincias y distritos donde funcionen aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, son beneficiarios del 2% del total de recursos captados por este concepto, los cuales constituyen transferencias incondicionadas de libre disponibilidad.

El criterio distributivo seguido es el siguiente: del total que le corresponde a cada provincia, el 50% se distribuye proporcionalmente entre el número de órganos de gobierno local (municipios), el 40% en proporción a la población de cada distrito y el 10% en proporción a la extensión territorial de éste, representando una aportación aproximada del 1,6% de los ingresos municipales durante el período 2005-2008.

Adicional a los fondos mencionados, opera en la práctica el *Fondo de Desarrollo Socioeconómico del Proyecto Camisea (FOCAM)*, el cual está orientado exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión e infraestructura económica y social de los gobiernos regionales y municipales de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Lima y las Universidades Nacionales establecidas en estas regiones, las cuales reciben financiamiento para el desarrollo de proyectos en el área de investigación científica y tecnológica.

El famoso *Proyecto Camisea* fue creado en el año 2000 mediante un convenio entre el gobierno peruano y algunas corporaciones extranjeras, con el ánimo de explotar y transportar el gas natural producido en los yacimientos del departamento del Cauca hacia los principales puertos del país, cuidando el medio ambiente y la diversidad geográfica de la región (Guerra, 2001, 85).

Este fondo se constituye con el 25% del monto recaudado por concepto de regalías en la explotación de hidrocarburos, una vez deducido el pago del Canon Gasífero. Estos recursos son orientados hacia la conservación de la biodiversidad y el ecosistema de la zona de influencia del Proyecto Camisea, así como al desarrollo de las potencialidades económicas de la zona, el cuidado de la salud pública, la prevención de enfermedades endémicas y la óptima utilización de las energías renovables.

El criterio distributivo se establece en función del área geográfica ocupada en cada jurisdicción por los ductos de transporte de los hidrocarburos hacia los principales puertos del país, cada uno de las cuales se considera beneficiario de los ingresos del mencionado proyecto. Bajo esta dinámica participativa se asigna el 30% del monto recaudado a los gobiernos regionales, el 30% a las municipalidades provinciales, el 15% a las municipalidades distritales que sirven de sede a ductos de transporte, otro 15% a aquellas municipalidades distritales que no participan del transporte gasífero pero son aledañas a la zona de influencia y, un 10% a las Universidades Públicas ubicadas en la región que abarca el radio de acción del Proyecto Camisea, representando su aportación promedio entre el 2,8% y el 4,2% de los ingresos de los gobiernos subnacionales durante el período 2006-2007.

Finalmente, se ubica en la realidad social peruana la disposición de otra transferencia condicionada orientada a cubrir las necesidades nutricionales más perentorias de la población infantil de cero a trece años, madres en período de gestación y lactancia y ancianos de escasos recursos económicos. Esta transferencia de recursos se lleva a cabo a través del *programa de vaso de leche diario*, el cual data desde el año 1985 a través de una iniciativa popular desarrollada en la municipalidad de Lima y posteriormente extendida hacia todas las municipalidades provinciales del Perú.

El fondo financiero para cubrir este programa se nutre con recursos ordinarios del presupuesto nacional, aportaciones de las municipalidades y donaciones internacionales (artículo N° 3 de la Ley de su creación), por lo cual el monto asignado anualmente es variable en función de la disponibilidad de recursos. No obstante, en los últimos años se ha venido experimentando un elevado crecimiento de este fondo producto de los elevados niveles de desnutrición y necesidades insatisfechas de grandes conglomerados infantiles en las principales ciudades.

El criterio distributivo se determina en base a la población objetivo a ser servida (niños de 0-13 años, madres en período de lactancia o gestación y ancianos en situación de pobreza crítica) la cual se determina en base a datos poblacionales suministrados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como en función del índice de desnutrición por municipalidad. De esta manera se asigna el monto gestionado el período anterior más un cierto margen de incremento para cubrir las nuevas necesidades detectadas en el año en curso.

Hay que destacar en este sentido que el mecanismo distributivo no es del todo eficiente, pues no se conoce a ciencia cierta el nivel de desnutrición por municipio ya que la calidad de información del Censo Nacional del año 2005 es muy deficiente al respecto. Esta situación ha hecho que la asignación de recursos a través de este fondo, al igual que todos los fondos anteriormente tratados, sea muy asimétrica, yendo de unos 221 soles por habitante hasta 1,2 soles entre las grandes capitales y los pequeños poblados rurales.

Tal situación evidencia que los recursos no llegan a la población objetivo que debiera beneficiarse, sino a muchos infiltrados en el programa que se aprovechan de esta transferencia nacional para mejorar su nivel de vida a costa de los recursos de los más pobres (Zapata, 2011, 18).

Aún así, las cifras estadísticas muestran que la extensión de este programa ha cubierto entre el 57,1% y el 59,8% de la población objetivo durante el período 2006-2008 (INEI, 2009, 12).

En resumen, las principales fuentes de financiamiento subnacional en Perú aportaron recursos durante el período 2005-2007 en las siguientes proporciones:

Tabla N° 9
Transferencias intergubernamentales hacia
los gobiernos subnacionales peruanos

Transferencia	2005	2006	2007
FONCOMUN	60,7%	43,6%	36,3%
Participación en Renta de Aduanas	3,4%	4,2%	3,4%
Vaso de leche	11,4%	7,4%	5,3%
Total Canon	24,5%	40,7%	49,2%
Regalías Mineras		2,8%	4,2%
FOCAM		1,3%	1,6%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Gómez y Sepúlveda (2008, 24)

1.2.3. Nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina

Una de las razones que incentivaron la profundización del proceso de descentralización en el campo fiscal en Latinoamérica, ha sido la fuerte rigidez fiscal que caracteriza a las haciendas subnacionales para generar sus propios ingresos en función del nivel de gasto requerido, situación que se ha venido acrecentando desde los años noventa alcanzando su máxima expresión durante el período: 1998-2003 producto de la elevada inestabilidad financiera en que se vio envuelta la región.

En este sentido se observan variados episodios de endeudamiento subnacional en procura de hacerle frente a las crecientes necesidades de gasto, en el cual se vieron involucrados los niveles estadual y municipal de gobierno de algunos países latinoamericanos. Pese a la ingente cantidad de recursos recibidos del poder nacional desde los años ochenta vía transferencias intergubernamentales, esta problemática se explica en parte por la rigidez institucional para ejecutar los montos transferidos

fundamentalmente orientados a la inversión social, sin la correspondiente contrapartida de gasto corriente requerida para llevar a la práctica los diversos proyectos de inversión.

En otras oportunidades, la razón fundamental ha estado en el traslado de diversas responsabilidades de gasto sin la respectiva asignación de competencias en cada materia para poder ejecutarlas y, finalmente la debilidad institucional con que algunos países trataron de controlar el nivel de gasto público ejecutado por los niveles subnacionales de gobierno, descuidando completamente los efectos macroeconómicos de éstos sobre la estabilidad fiscal de cada país.

A continuación se realiza un breve análisis de las principales experiencias de endeudamiento surgidas en cada uno de los países analizados.

1.2.3.1. Argentina

Este fue uno de los países latinoamericanos que enfrentó una fuerte crisis fiscal en los años noventa producto de la falta de controles adecuados en el nivel de endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno, expresada en un elevado crecimiento del stock consolidado de endeudamiento de las provincias de un 242,96% durante los años 1997 – 1999, comprometiendo el 52% del monto de recursos percibidos por concepto de coparticipación fiscal para hacerle frente al pago de intereses y capital.

La razón fundamental que incentivó tan ingente nivel de endeudamiento radicó en las amplias facilidades otorgadas por el poder nacional a los niveles subnacionales de gobierno, los cuales podían ceder en garantía de nuevos endeudamientos los futuros recursos a percibir por coparticipación fiscal. Dado el carácter procíclico de éstos respecto a las finanzas nacionales y por ende en relación a los vaivenes del mercado internacional, estos aportes no crecieron a la tasa que se esperaba, contrariamente disminuyeron ampliamente durante los últimos años de la década de los noventa y principios de los años 2000, propiciando severas limitaciones financieras a los gobiernos subnacionales para hacerle frente a sus compromisos de pago.

Bajo esta dinámica de endeudamiento generalizado, los gobiernos provinciales y locales emitieron todo tipo de títulos de deuda en el mercado interno para afrontar sus compromisos de gasto, llegando a representar estos instrumentos el 5,5% del volumen total del circulante monetario de ese país en el año 2001. Producto de esta grave situación el gobierno nacional inició un programa de rescate de la deuda subnacional a

través de la negociación de mejores condiciones de pago con los principales acreedores, el cual a partir del año 2000 se denominó *Compromiso Federal entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales*, mediante el cual éstos se comprometieron a sanear sus finanzas a cambio de mayores recursos del poder central (vía transferencias intergubernamentales) para cumplir con sus vencidos compromisos de deuda y diversos gastos de funcionamiento operativo y administrativo.

A partir de esta dura experiencia se creó un amplio sistema de leyes bajo la denominación *leyes de solvencia fiscal*, a través de las cuales se limitaba ampliamente la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en función su capacidad financiera para afrontar nuevos compromisos (Centrálogo et al., 2002, 27-38).

1.2.3.2. Bolivia

En este caso se observa que una vez superada la elevada crisis económica de los años 1984 y 1985, cuando este país enfrentó un nefasto proceso hiperinflacionario y pese a que la Constitución Política y el marco jurídico regulatorio del proceso de descentralización que se inició en el año 1995 permiten la contratación de deuda por parte de los niveles subnacionales de gobierno, ésta se ha mantenido en niveles manejables a nivel subnacional.

Sin embargo, producto del elevado nivel de gasto (fundamentalmente orientado a la inversión social) asignado por el poder central a las regiones, se ha venido conformando una pesada e inflexible estructura de gastos a nivel del Tesoro General de la Nación (TGN), representando una situación financiera temporalmente insostenible para las finanzas nacionales de Bolivia.

Concretamente, se observa que la deuda interna del nivel central de gobierno ha venido creciendo en el tiempo, expresando en el año 2004 el 33% del PIB, monto que corresponde al doble del registrado en 1999. De acuerdo a algunos expertos esta situación representa un escenario muy vulnerable para este país, máxime cuando las finanzas subnacionales son procíclicas al nivel de ingresos externos del gobierno nacional a través de la exportación y venta de hidrocarburos en el mercado internacional (Galindo y Medina, 1995, 15 y Alborta et al., 2005, 8-9).

1.2.3.3. Brasil

Este país experimentó durante la década de los noventa fuertes niveles de endeudamiento subnacional que se tradujeron en elevados déficits fiscales de la Nación, producto de las flexibles condiciones de endeudamiento que les otorga la Constitución Política a los estados y municipios y el elevado peso que éstos poseen en la gestión del gasto frente al poder federal.

Además de las facilidades que les otorga el marco normativo del sistema federal, el nivel de endeudamiento subnacional nunca estuvo eficientemente controlado por el Senado de la Nación ni por el poder federal, motivando la contratación creciente de nuevos niveles de endeudamiento desde los años setenta y ochenta, llegando a alcanzar en la década de los noventa el 34% del PIB. Ante esta situación, el poder federal debió asumir distintos planes de rescate de deuda con los principales acreedores nacionales (y en menor cuantía con los internacionales) a fin de negociar mejores condiciones de financiamiento que aliviasen la pesada situación fiscal en la mencionada década.

En este sentido se observa que los estados más productivos y con mayor capacidad fiscal presentaban niveles de endeudamiento por debajo del 30% del PIB, en tanto que los estados menos productivos ostentaban volúmenes de deuda por encima del 40% del PIB.

Producto de esta lamentable situación se inició en la década de los noventa la implementación de una amplia y severa legislación sobre el nivel de endeudamiento subnacional, a los fines de controlar de manera más eficiente la contratación de nuevos volúmenes de deuda de manera irresponsable con cargo a las arcas del Tesoro Nacional, pues en este país también prevalece la poca disposición política por incentivar las fuentes de ingresos tributarios en los estados más pobres que son los más propensos a endeudarse en mayor magnitud para enfrentar sus necesidades de gasto (Kopits et al., 2000, 37-43).

1.2.3.4. Chile

Esta Nación constituye un caso excepcional en la región, pues no se ha visto envuelto en crisis fiscales producto de endeudamiento de sus niveles subnacionales de gobierno, ya que la legislación que sustenta el proceso de descentralización iniciado en

1974 impide que éstos tenga acceso a contratar deuda con entidades financieras nacionales o internacionales para cubrir sus niveles de gasto.

El único episodio de rescate financiero hacia algunas municipalidades chilenas que destaca la literatura especializada, se refiere al evento ocurrido en la década de los noventa cuando se produjo un endeudamiento encubierto en 31 de las municipalidades más grandes y con mayor nivel de ingresos tributarios de esa Nación. Esta situación respondió en cierta manera más a un aspecto técnico-financiero del propio sistema de transferencias intergubernamentales que financia la educación municipal, que a una falta de control institucional del gasto.

Específicamente, lo sucedido en aquella oportunidad tuvo su esencia en la asignación anual de montos variables (previstos a nivel jurídico) para cubrir los costos de la matrícula escolar, sin considerar el incremento natural del nivel de gasto corriente y operativo en la medida que se expande la planta de personal especializado (docentes) para dar cumplimiento a los planes establecidos. Aunado a ello, el recorte del monto de las transferencias recibidas para financiar la educación, producto de la crisis económica de los años mencionados contribuyó a empeorar la situación de endeudamiento.

Esta dinámica llevó en la década de los noventa a la acumulación de una deuda encubierta por un monto considerable (aún no determinado de manera precisa) de dinero con el personal docente de las principales municipalidades, gestada en función de la incapacidad de pago de las provisiones sociales (beneficios establecidos por concepto de seguridad social) por parte de las municipalidades, dado que las normativas que rigen la materia les obligan a traspasar fondos anualmente al sector educativo a través del *Fondo de Compensación Municipal (FCM)*, antes que cubrir las situaciones imprevistas en su propia gestión. En virtud de las elevadas presiones sociales, el Estado debió asumir el costo total del endeudamiento y rescatar financieramente a las municipalidades más afectadas (Serrano y Verner, 2002, 20-25).

Vale la pena destacar en este sentido, que el mencionado episodio no implicó mayores problemas fiscales para el gobierno nacional puesto que el monto fue relativamente pequeño en relación al nivel total de ingresos corrientes de la Nación. Por el contrario, hay que resaltar el fuerte apego a las leyes y el férreo control fiscal que ejerce el poder nacional sobre las finanzas subnacionales en Chile, que si bien ha sido duramente criticado por implicar una mínima autonomía financiera y una elevada dependencia de los gobiernos subnacionales de los recursos del poder central, ha

impedido la indisciplina fiscal subnacional que en otros países de la región ha conducido a severas crisis fiscales a nivel nacional.

1.2.3.5. Colombia

El caso colombiano está marcado por la elevada rigidez fiscal de las finanzas de los gobiernos subnacionales frente a sus cuantiosas necesidades de gasto, lo cual se tradujo en elevados niveles de endeudamiento que llevó a este país a una severa crisis fiscal en los años noventa.

La razón fundamental de ésta radicó en la manera como se asignaban las principales transferencias a los gobiernos subnacionales: en función de un porcentaje fijo de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual dada la volatilidad de éstos, fue creando la necesidad de un nivel de endeudamiento cada vez mayor a nivel subnacional con distintas entidades bancarias del país, a fin de cubrir los déficits permanentes que se generaban por efectos de la caída de los precios internacionales de los principales commodities que conformaban su canasta de exportación.

Esta situación puso de manifiesto claramente el carácter procíclico de las finanzas subnacionales respecto a las nacionales, así como la poca importancia que se le ha dado al fortalecimiento y estímulo de la capacidad local para generar y recaudar sus propios ingresos.

El peligroso crecimiento del gasto subnacional sin mayores controles se tradujo en una severa crisis fiscal hacia finales de la década de los noventa, expresándose en un incremento del gasto público del 20,4% del PIB en 1990 a un 36,6% del PIB en 1999, aunado a un incremento del déficit fiscal del 0,8% del PIB en 1990 a un 5,8% del PIB en 1999. Tal situación, conjuntamente con las elevadas tasas de interés a nivel internacional, condujo a una tasa de crecimiento negativa de la economía colombiana del 4,2% en 1999 (Barón y Meisel, 2003, 7).

Ante la gravedad de los hechos, el gobierno nacional diseñó una serie de estrategias fiscales y financieras para proceder al rescate del nivel de deuda de los principales departamentos y municipios, quienes apoyándose en los preceptos constitucionales (artículo 295 de la Constitución Política) condujeron a esta lamentable situación. Diversos fueron los instrumentos legales sancionados para restringir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, dentro de las que destaca la Ley N° 358 del año 1997, a través de la cual se crearon una serie de indicadores de

solvencia y liquidez financiera a los cuales debieron someterse obligatoriamente los gobiernos subnacionales, bajo un estricto seguimiento por parte del gobierno nacional.

El mecanismo utilizado en aquel entonces para el rescate de la deuda subnacional, fue a través de la retención de los principales ingresos por regalías de explotación de petróleo y carbón a través del *Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)* a los departamentos y municipios que más recursos percibían por esta vía, implementando a partir de entonces criterios más rígidos y racionales en relación a la capacidad de endeudamiento subnacional (Durán y Agulleiro, 2001, 102).

1.2.3.6. Costa Rica

A nivel de Centro América se observa el caso de Costa Rica, en donde la situación fiscal de los niveles subnacionales de gobierno (las municipalidades), no han experimentado problemas de endeudamiento considerables (pese a que el Código Municipal las autoriza a contratar deuda en el mercado interno), porque el régimen fiscal de esta Nación sigue siendo muy centralizado, en el cual la ejecución del nivel de gasto de los gobiernos locales está estrictamente fiscalizada por la Contraloría General de la República, observándose más bien situaciones de superávit estructural a lo largo de varios años 2006-2008, producto de la lentitud y trabas administrativas que implica la ejecución del total de gasto acordado y la aprobación de éste por parte del órgano contralor nacional (Morales, 2010, 11).

1.2.3.7. Ecuador

En el caso ecuatoriano se observa una situación de bajo nivel de endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno, pese a que éstos disponen de capacidad jurídica para contraer deuda a nivel nacional (bancos públicos y privados), internacional (Bancos Internacionales y Organismos Multilaterales) y otros acreedores (contratistas y proveedores). En este sentido se observa que el nivel de endeudamiento subnacional alcanzó el 1,5% del PIB durante el período 1997-2004, con una tendencia ligeramente creciente cuando se incluye el nivel de deuda flotante existente antes de entrar en vigencia la *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF)* del año 2002 que rige la materia de control y fiscalización del nivel de deuda subnacional (CONAM, 2006, 44-45).

1.2.3.8. México

Contrariamente al caso de Ecuador, México se ubica en el grupo de países latinoamericanos, que junto a Brasil, Colombia y Argentina, han enfrentado pesados desajustes macroeconómicos a causa de los elevados niveles de endeudamiento en que han incurrido los niveles descentralizados de gobierno. En este país, al igual que en los demás de la región, existen disposiciones normativas que han facilitado la contratación casi unilateral de nuevos endeudamientos por parte de los estados y municipios en aras de fortalecer sus finanzas y afrontar las elevadas necesidades de gasto, sobre todo en épocas de crisis cuando sus fuentes financieras provenientes del poder central se han visto disminuidas (Pérez y González, 1998, 16).

Así mismo, juega un papel muy importante en esta dinámica la poca capacidad fiscal con que cuentan los estados y municipios para afrontar sus propios requerimientos de gasto en el marco de una elevada dependencia financiera (transferencias intergubernamentales) del poder nacional, así como la baja disposición política de las autoridades para rendir cuentas a sus electores y la poca exigencia de éstos por implementar una verdadera contraloría social. Esta situación, aunada a los elevados niveles de corrupción administrativa por parte de algunas autoridades subnacionales, han determinado en muchas oportunidades cuantiosos niveles de endeudamiento contratados al margen de la ley y de manera completamente irresponsable (Hurtado y Zamarripa, 2013, 17-18).

En este sentido fue muy usada la modalidad de contratar nuevos endeudamientos con cargo a los ingresos provenientes del poder nacional, a través de la coparticipación fiscal y el grueso volumen de transferencias percibidas por distintos conceptos durante la década de los noventa y principios de los años dos mil. Concretamente, las nuevas contrataciones se realizaron a nivel de la banca privada nacional y en el mercado de capitales a través de distintas modalidades de emisiones bursátiles

Producto de esta situación, este país afrontó una pesada crisis fiscal en la década de los noventa, específicamente entre 1994 y 1995 cuando la tasa de interés internacional se quintuplicó, afectando severamente su disponibilidad de recursos en aras de los elevados montos que debió enfrentar por concepto de servicio de la deuda contratada con los bancos comerciales y la banca de desarrollo, los cuales se tornaron

impagables implicando severas amenazas sobre la estabilidad del sistema financiero y las cuentas fiscales de la Nación.

Este desalentador panorama fiscal llevó al gobierno nacional a implementar un ambicioso programa de rescate de la deuda subnacional, a través del denominado *Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados* mediante el uso de transferencias extraordinarias, con la condición de que los estados más afectados firmaran un convenio de desempeño y saneamiento fiscal, el cual representó un elevado costo para el país por el orden de 3,7 mil millones de pesos, representativo del 17% del monto total de las *participaciones fiscales* de todos los estados en 1995 (Coronado, 2009, 5).

A partir de entonces este país se ha esforzado por implementar un amplio conjunto de normas que garanticen un control más exhaustivo del nivel de endeudamiento subnacional, con el ánimo de mantenerlo a niveles manejables en proporción del PIB anual y sin mayores riesgos sobre el desenvolvimiento fiscal de la Federación (Fernández, 2011, 12).

1.2.3.9. Perú

Este país se identifica por ser eminentemente centralista desde el punto de vista fiscal, en el cual el nivel de endeudamiento municipal ha sido muy modesto a lo largo del tiempo, ya que la capacidad de contraer deuda por parte de las municipalidades está estrictamente normada por la *Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal* de 1999, en la cual se prevé que el nivel de endeudamiento para cubrir gastos netamente de inversión pública no puede exceder el 25% de los ingresos corrientes anuales de cada municipalidad, observándose en el año 2004 que el total de deuda municipal apenas superaba el 3% del total de deuda pública nacional (Llempén et al., 2010, 107).

En resumen, el proceso de descentralización fiscal en América Latina, pese a ser de reciente data, muestra importantes avances en materia de descentralización del gasto en distintas áreas sociales hacia las regiones y localidades, las cuales en la actualidad ejecutan más del 50% del gasto público que otrora ejecutaba el poder nacional. Si bien, existen muchas fallas a nivel político, administrativo y operativo, esta realidad debe ser reconocida sin mayores cuestionamientos. No obstante, igualmente hay que reconocer que en materia de descentralización de las fuentes de ingreso, las distintas experiencias analizadas son fiel expresión de un proceso de desconcentración

administrativa (con poquísimas excepciones), en el cual las principales fuentes financieras del ingente volumen de gasto traspasado, continúan concentradas en las esferas del poder nacional (De la Cruz, 2010, 49).

Es este precisamente el reto más importante del Continente Latinoamericano en el mediano y largo plazo, lograr un mayor equilibrio fiscal entre los distintos niveles de gobierno, en aras de fortalecer un proceso de descentralización política que aún se encuentra en construcción, el cual seguramente admitirá numerosos ajustes estructurales en una dinámica de perfeccionamiento a la que necesariamente deberá ser sometido, en función de los requerimientos de los pueblos en los tiempos modernos que corren bajo los efectos de la globalización en todos los campos del quehacer humano.

2. Descentralización fiscal y desarrollo local en América Latina

El proceso de descentralización en términos generales implica un complejo sistema de redistribución del poder político y económico entre niveles de gobierno, dentro del cual entran en juego diversos factores culturales, sociales e históricos de los países. Tales dimensiones hacen de éste una titánica tarea que solo se desarrolla a lo largo del tiempo y por etapas, dentro de las cuales muchas veces se perciben fases de aceleración y desaceleración en la consecución del objetivo deseado.

Este trajinar en el proceso de reacomodo político y social ha implicado largos años de lucha de las clases sociales en pro de una mayor participación en las soluciones que atañen a sus comunidades, haciéndose más o menos traumáticas en función del nivel de desarrollo cultural de los pueblos en el mundo a lo largo de la historia.

En el caso latinoamericano y como ya se anotó en páginas anteriores, este proceso ha resultado ser un tanto traumático en función de la naturaleza centralista del poder que ha imperado durante tantos años en la región. La fuerte resistencia del poder central a ceder competencias de ingresos y gastos hacia los niveles subnacionales de gobierno se ha mantenido durante muchas décadas, con elevados costos a los procesos de desarrollo local que bien pudieron florecer en muchos países bajo otras circunstancias políticas.

Vale la pena destacar que en el campo fiscal, la descentralización latinoamericana implicó un amplio desconocimiento de los principios teóricos del federalismo fiscal, los cuales se orientan a lograr un verdadero equilibrio entre el nivel de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno, con el ánimo de fortalecer el

desarrollo económico de las regiones (y por ende de todo un país) en el marco de una coordinación fiscal transparente y funcional en la asignación del gasto público de manera más eficiente y equilibrada.

Indudablemente que este planteamiento teórico implica el traslado de cierta autonomía fiscal y financiera a los gobiernos subnacionales para garantizar el progreso y desarrollo económico de las regiones, pues éstos deben contar con cierto margen de maniobra para diseñar e implementar sus propios planes de desarrollo (desde abajo hacia arriba) en función de los requerimientos sociales, culturales, económicos, políticos, ambientales y tecnológicos de sus jurisdicciones ante quienes deben rendir cuentas y legitimar sus acciones mediante la elección popular.

Este ha sido el punto álgido de la descentralización fiscal en América Latina, pues en muy escasos casos (Argentina y Brasil) los gobiernos locales cuentan con la suficiente autonomía para definir y gerenciar sus propias fuentes de ingreso y planificar su nivel de gasto.

En la gran mayoría de países analizados, fundamentalmente en los de organización política unitaria, los niveles subnacionales de gobierno no cuentan con mayor autonomía tributaria y financiera para gestionar su propio desarrollo económico; ya que no existe una política de Estado hacia el desarrollo regional. Además, los sistemas fiscales que prevalecen en la mayoría de países de la región han establecido el mecanismo de la coparticipación fiscal de los principales tributos nacionales con los gobiernos subnacionales (en el cual muchas veces han incluido también los tributos regionales y locales como es el caso de Chile y México), recursos que son redistribuidos a todo el territorio nacional a través de la conformación de distintos fondos de financiamiento subnacional, a través de los cuales se asignan mayormente transferencias condicionadas, limitando ampliamente en muchos casos la autonomía financiera de los estados y municipios.

Esta situación entraba los procesos de desarrollo local, ya que además de no disponerse de la suficiente autonomía financiera, se carece de un marco institucional que garantice la coordinación de la acción pública y privada en el fomento de la producción regional. Por otra parte, en los casos en que se dispone de fuentes propias de ingreso, éstas se hacen insuficientes para emprender proyectos de cierta envergadura industrial y comercial y no se dispone de la suficiente capacidad técnica ni empresarial para ello. Esta situación es producto del desconocimiento de la filosofía del desarrollo local y del grado de coordinación y engranaje público y privado que éste implica en la

práctica, generando la necesidad de que éste sea reconocido por el poder nacional y que se maneje en el marco de una amplia política pública que englobe toda la Nación (Aghón, 2001, 39).

Como ya es conocido, el escaso capacidad fiscal que ostentan los gobiernos regionales y locales, progresivamente ha propiciado una elevada dependencia financiera de los recursos del poder central a través de las diversas modalidades de transferencias intergubernamentales implementadas por el poder nacional, lo cual ha propiciado un generalizado proceso de desestimulo de las autoridades subnacionales por fortalecer y diversificar sus propias fuentes de ingreso (Cruz et al, 2010, 48).

Bajo esta elevada dependencia financiera y la casi anulación de la autonomía de los gobiernos subnacionales, difícilmente se podría pensar en florecientes planes de desarrollo local. Contrariamente, cualquier estrategia medianamente estructurada en este campo requiere de un cierto grado de autonomía financiera que estimule la competitividad interregional, concretamente en lo atiente a la producción de bienes y servicios orientados a la satisfacción del mercado local, nacional o internacional; lo cual indudablemente debe ser entendido como una prioridad nacional y enmarcada en una política de Estado, a fin de que pueda surtir los efectos esperados.

Tal planteamiento implicaría el contar por un lado con una primera categoría de transferencias orientadas a fortalecer y mantener la infraestructura y los servicios básicos (agua, luz y teléfono, entre otros) lo más cerca posible del ciudadano, a fomentar los procesos de concertación e integración de los distintos sectores productivos en la localidad, y en general al estímulo del emprendimiento empresarial (pequeña y median industria) que se traduzca en el mediano y largo plazo en un verdadero tejido productivo en cada región. Este tipo de transferencias debiera ser de carácter incondicional y en función del esfuerzo fiscal de cada jurisdicción, a fin de garantizar la eficiencia fiscal y la equidad distributiva.

Por otro lado, debiera diseñarse una segunda categoría de transferencias (condicionadas e incondicionadas) orientadas a garantizar el acceso a los ciudadanos a los servicios de educación y salud, entre otros (con excepción de la infraestructura y los servicios básicos ya incluidos en la primera categoría), es decir, se dispondría de dos tipos de transferencias, las primeras orientadas a apoyar todo los esfuerzos por impulsar el desarrollo local y las segundas destinadas a garantizar a cada individuo una determinada canasta social.

Las estrategias de desarrollo que pudiesen surgir de estos procesos de concertación e integración empresarial a nivel local, debieran coordinarse, complementarse y ampliarse con niveles superiores de gobierno (estadal y nacional), a los fines de fortalecer financiera e institucionalmente los primeros intentos por consolidar un plan de desarrollo económico que se traduzca en la conformación de un verdadero emporio productivo, que fortalezca ampliamente las finanzas locales, regionales y nacionales en el mediano plazo, así como el nivel de gobernanza democrática (Finot, 2003, 5-6).

2.1. El grado de urbanización y el desarrollo local

Pese a las distintas trabas fiscales, administrativas y políticas, en América Latina se han generado exitosas experiencias de desarrollo local aunque de manera puntual, entre las cuales destacan las siguientes: el emporio productivo conformado en las ciudades de Rafaela, Córdoba y Tandil en Argentina, el desarrollo de la región de Irupana y el municipio de Buena Vista en Bolivia, los casos de Curitiba, Río Branco, Quixadá, Tupandí, Porto Alegre, Brasilia, Río de Janeiro, Ceará y Sao Paulo en Brasil; Rancagua, Ranquil, El Loa, Araucanía y Malleco en Chile; Antioquia, Medellín, Bucaramanga y el municipio de Pensilvania en Colombia; Jalisco y Chihuahua en México; Villa El Salvador y el municipio de Ilo en el Perú, entre otras muchas.

Estas formidables experiencias surgidas en la región, a diferencia de los más destacados casos a nivel internacional, han surgido no por necesidad de ampliar la competencia en el mercado, sino producto de las crisis económicas que han afrontado las regiones y municipalidades ante la inoperancia del sector público local por ofrecer soluciones apropiadas a las demandas de las distintas comunidades, lo cual se ha traducido en mayores presiones sociales por el acceso a mayores competencias de ingresos y gastos públicos hacia sus autoridades, bajo la premisa de un mejoramiento progresivo del proceso de descentralización fiscal en los países respectivos (Aghón, 2001, 71-319).

En cada caso revisado, se observa que la mayoría de estas experiencias han surgido en jurisdicciones que históricamente han conservado un elevado espíritu empresarial y de progreso, el cual han sabido utilizar para integrar las iniciativas públicas y privadas en torno a determinadas oportunidades de negocio, las cuales se han traducido en verdaderos logros institucionales en apoyo a las iniciativas de desarrollo

local, especialmente en la definición de distintos planes de fortalecimiento del empleo y la pequeña y mediana empresa.

El otro aspecto fundamental ha sido la concentración poblacional y la disposición de cierto nivel de infraestructura básica en las cuales han surgido, lo cual ha facilitado los procesos de integración empresarial, la transmisión de conocimiento y la conformación de redes de producción en distintas áreas de la producción. Es importante destacar que los distintos procesos productivos que han aflorado en el campo industrial, tienen sus raíces en los minuciosos y especializados procesos de producción artesanal, que a lo largo de la historia se han conformado en torno a la explotación de determinada materia prima autóctona de cada región.

En este sentido, empíricamente se ha determinado una fuerte asociación estadística entre el nivel de concentración poblacional y el fortalecimiento del desarrollo local en América Latina.

Como ya se ha analizado en páginas anteriores, en la mayoría de países estudiados los diversos sistemas de distribución de recursos del poder nacional hacia las regiones y localidades se ha tornado además de ineficiente, muy poco equitativo, ya que ha propiciado la concentración del ingreso en determinadas regiones (generalmente grandes ciudades) con una elevada concentración de población y con cierta disponibilidad de infraestructura básica, en contra de aquellas más aisladas de los grandes centros urbanos, en las cuales se carece de los mecanismos fundamentales para motorizar el crecimiento y desarrollo económico.

En el caso latinoamericano ha operado el conocido fenómeno de las economías de aglomeración (similar al concepto de las economías de escala en la producción), en el cual aquellos países que logran generar el mayor porcentaje de su PIB en torno a un margen de concentración poblacional en áreas urbanas cercano al 70%, los costos de transacción disminuyen considerablemente y estimulan la producción con elevados niveles de productividad (Pablo y Muñoz, 2009, 140-141).

Los denominados costos de transacción hacen referencia a la disposición de distintos servicios básicos requeridos para fomentar la producción industrial, tales como: infraestructura vial, transporte, seguridad, servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica, comunicaciones, distribución de alimentos, entre otros, haciendo de las ciudades los motores fundamentales del desarrollo local.

2.2. El desarrollo local en los grandes centros urbanos de América Latina

Latinoamérica es la región con mayor grado de concentración poblacional en el área urbana del mundo, la cual asciende al 79%, superando a África (39%), los países árabes (56%) y Europa Occidental (77%), lo cual implica una ventaja competitiva para estimular el desarrollo local siempre y cuando los gobiernos entiendan la necesidad de fortalecer y modernizar los servicios básicos de infraestructura y el nivel de seguridad social requeridos para el fomento productivo, lo cual como ya se ha recalcado en oportunidades anteriores, debiera ser definido como política de Estado en pro del desarrollo general de cada uno de los países.

De acuerdo a un estudio econométrico desarrollado por la Agencia de Investigación Internacional *PriceWaterhouseCoopers (PWC)* durante los años 2007 y 2008, sobre el nivel de producción económica en las ciudades más pobladas de seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) y con avances significativos en materia de descentralización del gasto, se verificó que el nivel de producción y productividad per cápita es muy superior en los grandes centros urbanos respecto al resto de ciudades de estos países (De la Cruz, 2001, 53-55).

De acuerdo a este estudio la ciudad de Buenos Aires de Argentina con el 32% de la población, produjo en el año 2007 cerca del 51% del PIB nacional; en Brasil, las ciudades de Sao Paulo y Río de Janeiro (16% de la población) produjeron el 22% del PIB nacional; en Colombia la ciudad de Bogotá (17% de la población) produjo el 25% del PIB nacional; en México, la ciudad de México (18% de la población) produjo casi el 26% del PIB nacional; en Perú, las ciudades de Lima y El Callao (32% de la población) produjeron más del 33% del PIB nacional, y finalmente en Chile, la ciudad de Santiago (39% de la población) produjo el 43% del PIB nacional. Estudios similares para las ciudades de Guadalajara y Monte Rey en México, Bello Horizonte, Porto Alegre y Recife en Brasil, mostraron resultados muy parecidos.

Al calcular el Índice de Productividad Marginal Urbana (IPMU) en los mencionados centros poblados, se verifica la misma tendencia: la ciudad de Buenos Aires produce más del 57% en términos per cápita de lo que produce el promedio de la población argentina; Sao Paulo y Río de Janeiro producen el 38,18% más que el promedio poblacional de Brasil; Bogotá produce el 41,25% más que el promedio de población en Colombia; la ciudad de México produce el 38,7% más que el promedio de la población nacional mexicana; Santiago de Chile produce el 10,5% más que el

promedio de la población chilena, y finalmente la ciudad de Lima, produce el 4,68% más de lo que produce en promedio la población del Perú.

Estas cifras indican una fuerte correlación positiva entre el grado descentralización del gasto y la contribución per cápita a la conformación del PIB nacional de los centros urbanos considerados. Concretamente, se observa que en aquellos casos donde el grado de descentralización es menor (Chile y Perú) el nivel de productividad económica es menor respecto a aquellos casos en que la descentralización del gasto es más eficiente (Colombia, Argentina y Brasil), lo cual es indicativo de que los países más y mejor descentralizados propician el que las regiones dispongan de mejor infraestructura y servicios básicos para impulsar verdaderos proceso de desarrollo local.

Si bien la concentración del ingreso en determinadas ciudades latinoamericanas genera serios desequilibrios y desigualdades regionales que deben ser corregidos progresivamente mediante la mejoría en los sistemas distributivos del ingreso, las experiencias comentadas en el trabajo estadístico citado podrían dar indicios de que se estaría acumulando una gran cantidad de capital cognitivo y sinérgico, que pudiera servir de base para implementar un proceso de desarrollo más vigoroso y equilibrado en un futuro cercano, siguiendo las pautas de las grandes experiencias a nivel internacional.

En resumen, el proceso de descentralización fiscal en América Latina es de reciente data si se le compara con algunos países desarrollados y aún adolece de muchas fallas en el campo político por la preeminencia que aún ejerce el centralismo, en el campo institucional por la debilidad y complejidad que ostentan las distintas normativas que rigen su operatividad administrativa, y finalmente en el campo social, en el cual se observa que aún no ha permeado suficientemente la idea del control social y la exigencia del rendimiento de cuentas a sus electores por parte de las autoridades locales y regionales.

Todo ello implica un proceso de maduración más amplio que progresivamente se irá produciendo a lo largo del tiempo, aprovechando las grandes ventajas competitivas que bien podría explotar en materia de desarrollo local por su disposición de materia prima, conocimiento tecnológico y espíritu empresarial en una posición geográfica estratégica a nivel mundial.

Sin embargo, el devenir del desarrollo local en América Latina sigue estando condicionado a que los pueblos y sus gobernantes entiendan que el progreso económico requiere de un proceso de descentralización más transparente, equilibrado y eficiente

que garantice una adecuada distribución del poder político y económico entre el gobierno nacional y las regiones, como premisa fundamental para lograr un verdadero proceso de desarrollo, más allá de significativos niveles de crecimiento económico.

CAPITULO VII

**DESCENTRALIZACIÓN
Y
DESARROLLO LOCAL
EN VENEZUELA:**

**DEL ESTADO CONSTITUCIONAL
AL ESTADO COMUNAL**

Introducción

La República Bolivariana de Venezuela se define políticamente como un Estado federal descentralizado, ubicado al norte de la América del Sur, con una población estimada en 30.620.404 habitantes para el año 2015, extendida en una superficie terrestre de 916.445 Kilómetros cuadrados, constituyendo el quinto país más poblado de Suramérica. Al lado de Argentina, Brasil y México, constituye la cuarta federación de América Latina.

Su organización político-territorial está integrada por 24 entidades federales: 23 estados y el Distrito Capital, que sirve de asiento de la ciudad capital: Caracas. Los estados a su vez están integrados por municipios y éstos por parroquias. En la actualidad existe un total de 335 municipios, integrados por 1.137 parroquias, además de 235 islas y, 71 islotes y cayos en el Mar Caribe, que conforman las dependencias federales.

Los estados disponen de la potestad jurídica para dictar su propia constitución política y organizar su territorio en municipios. A su vez, los municipios cuentan con autonomía política para organizar su territorio en parroquias y darse su propio gobierno.

A lo largo del presente capítulo se ofrece al lector una visión resumida y detallada del devenir político e institucional del proceso de descentralización venezolano, iniciado en 1989 y sus principales implicaciones en el desarrollo local. Históricamente, Venezuela se ha definido como un Estado federal desde sus inicios como República en 1811, sin embargo, tal atributo sólo ha sido nominal, pues en la práctica ha prevalecido una férrea centralización de la gestión pública del Estado.

A lo largo de la historia política, destaca el corto período de 10 años de descentralización política y administrativa 1989-1999, en el cual se produjeron importantes avances en materia de descentralización y participación política de la sociedad civil. Concretamente, destaca en el campo político, la promulgación de importantes instrumentos jurídicos que establecieron la elección directa de gobernadores y alcaldes por parte de la población, en un intento por fortalecer la autonomía política y administrativa de los niveles subnacionales de gobierno, que propiciaran una mayor legitimidad del sistema político imperante.

En el campo administrativo y financiero se estableció un sistema de competencias y atribuciones fiscales por niveles de gobierno, que aunque no fue del todo eficiente, si ofreció cierto grado de autonomía política y administrativa a los niveles subnacionales de gobierno, para incentivar el desarrollo local. No obstante,

prevalecieron muchos escollos, que impidieron una mayor transferencia de poder hacia las regiones, que se hubiera traducido en mayores logros en el campo social y económico. La filosofía del centralismo, seguía representando un pesado tropiezo al necesario proceso de reforma del Estado que se había iniciado en aquellos años, en procura de una mayor eficiencia del mismo.

Ante el fracaso del exacerbado centralismo, expresado en el viejo sistema del bipartidismo político y, bajo un modelo de desarrollo sustentado en el rentismo petrolero, surge en Venezuela hacia el año 2000, una nueva visión de la gestión política del Estado, tan centralizada o aún mayor, que la anterior. En esta oportunidad se incluye un novedoso elemento, cual es la visión antropocéntrica del ciudadano, en un proyecto de corte socialista y autoritario, bajo la filosofía del *Socialismo del Siglo XXI*. Bajo esta nueva visión política de carácter populista, se acentúa aún más el control directo y exclusivo de los recursos petroleros por parte del Ejecutivo Nacional, fortaleciendo ampliamente los viejos males que otrora se destacaban del rentismo petrolero.

Los pocos avances que en materia de descentralización y desarrollo local se habían logrado consolidar en el período 1989-1999, progresivamente fueron reducidos a su mínima expresión, bajo una gestión autoritaria y altamente centralista en el manejo del poder, llegando a expresarse en un destacado retroceso en estas materias, concretamente, através de la instauración paralela del *Estado Comunal* frente al *Estado Constitucional* vigente, a través de mecanismos completamente inconstitucionales.

Bajo este nuevo enfoque, el desarrollo local se concibe bajo la filosofía del desarrollo endógeno, pero definido y totalmente controlado por el Ejecutivo Nacional, a fin de darle a la gestión de gobierno una orientación social y más humana, pero dejando de lado los principios teóricos básicos que sustentan este modelo de desarrollo. Tal situación evidencia el poco interés del poder político venezolano, por implementar un verdadero proceso de desarrollo local, debidamente consensuado y planificado, que garantice su eficiencia y sostenibilidad en el tiempo.

1. El proceso de formación del Estado venezolano y el surgimiento de la descentralización

1.1. Antecedentes

A lo largo del período colonial, Venezuela no existió como realidad jurídica, política o económica en el mundo, ya que fue a partir de la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777, cuando se comenzó a configurar la estructura jurídica y política que el país adoptaría una vez que dispusiera de una base territorial unificada, proceso que apenas se iniciaba en la época de su independencia política de la Corona Española en 1811 (Hernández, 1999, 35).

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, el constituyente venezolano ha concebido al Estado alternativamente bajo las formas organizativas de unitario y federal. Desde la promulgación de la Constitución de 1830, los textos constitucionales han variado de una a otra forma. Estos constantes cambios en la estructuración del Estado, han estado inspirados más en motivos de orden circunstancial, que en razones de carácter socio-político realistas, haciendo que la defensa de uno u otro enfoque, siempre haya conducido a la exacerbación de intereses políticos diversos, de manera frecuente y hasta apasionada (Chalbaud, 1983, 191).

Toda esta diatriba política se expresa en diferentes puntos de vista en relación a la organización de la estructura gubernamental, pues habiendo sido el Estado venezolano un Estado realmente unitario desde su nacimiento, siempre la discusión se ha orientado en torno al centralismo o al federalismo típicamente venezolano, generando al igual que en muchos países de Latinoamérica, un álgido trajinar histórico en medio de múltiples polémicas políticas, a favor o en contra de uno u otro enfoque organizativo del poder.

Durante el siglo XIX dominaron en Venezuela las fuerzas centrífugas del caudillismo, pese a haber surgido la República bajo inspiración federalista, ya que la Constitución fundacional de 1811 le otorgó amplias potestades a las seis provincias que constituían la Capitanía General, por su decidida participaron en su elaboración. Esta inspiración federalista naturalmente fue de origen americano, pero sus propios líderes políticos reconocieron años más tarde la inoperancia de la misma, pues sus postulados hacían referencia a reivindicaciones sociales y políticas, libertad económica, mayor poder político de las regiones y un mayor progreso social y económico del país;

preceptos que muy pronto fueron opacados por una férrea lucha que se iniciara por controlar el poder, en el marco de la mayor gesta centralista de la historia. La ideología federalista comenzó a ser utilizada indistintamente por distintos caudillos para acceder y mantenerse en el poder por largos años, ejecutando amplios planes centralizadores del poder que se tradujeron en grandes opresiones sociales, económicas y políticas a la sociedad venezolana del siglo XIX, el cual solo comenzaría a experimentar visos de cambio un siglo después, a partir de 1989 (Mascareño, 2004, 124-125).

Aunque el federalismo es el tema más antiguo en la historia de las ideas políticas en Venezuela, este proceso es relativamente reciente, ya que es sólo después de treinta y cuatro años de centralismo conservador (1830-1864), cincuenta y seis de centralismo autoritario (1899 – 1945) y (1948 - 1958); treinta y cuatro de centralismo democrático (1945 – 1948 y 1958 – 1989) y treinta y cinco de federalismo caudillista (1864 – 1899) en el siglo XIX, cuando se plantea un proceso de reforma del Estado, orientado hacia la descentralización política como eje fundamental del desarrollo económico y social del país, a partir de la década de 1980.

Es así como a lo largo de buena parte del siglo XIX, en un país rural, incomunicado, pobre y dominado por caudillos, la aspiración por la autonomía de las provincias o los estados, siempre estuvo presente; generando cruentos conflictos que muchas veces terminaron en cambios intempestivos de gobierno.

No obstante, durante la segunda mitad de este siglo, la vida pública venezolana trascurrió bajo la forma federal de gobierno, pero la pobreza generalizada, progresivamente fue centralizando la federación, al irse reduciendo las competencias de los estados miembros y al ir asumiendo el poder federal las competencias más importantes de éstos.

Ya a inicios del siglo XX, desde 1903 hasta 1989, se produce un sólido proceso de centralización que conlleva a la desaparición de los caudillos, la modernización del Ejecutivo Nacional, la centralización del régimen fiscal, la construcción de una red nacional de vialidad, la creación de una infraestructura de medios de comunicación, gestionados por el gobierno central y; el surgimiento del petróleo como fuente vital de financiamiento de este proceso de modernización, fortaleciendo financieramente la centralización política del Estado. Este reacomodo institucional ha llevado a la percepción por parte de algunos intelectuales venezolanos, a considerar que en Venezuela ha prevalecido un exagerado presidencialismo, haciendo

que el régimen político venezolano, no sea considerado federalista ni centralista, sino presidencialista democrático (Márquez, 2004, 57-58).

Sin embargo, la aparición del petróleo hizo que la estructura organizativa tendiera a cambiar con el transcurso del tiempo, pues fueron aminorándose las marcadas diferencias ente el occidente, oriente, centro y Guayana; ya que la infraestructura comunicacional facilitó la integración de las regiones, lo cual fue dando visos de que la Nación no podía seguir gobernada por la tradicional organización centralista del Estado.

El proceso centralizador cumplió el papel fundamental de consolidar la unidad nacional, pero, en el último cuarto del siglo pasado, la centralización comenzó a dar muestras de disfuncionalidad, pues se había hecho excesiva. Al frenar la participación ciudadana, impedía el desarrollo de la sociedad civil, acentuaba las desigualdades entre las regiones y se mostraba incapaz de gestionar eficientemente los servicios públicos (Sánchez, 1995, 40-42).

De esta manera, se fortaleció ampliamente el poder central al asumir la totalidad de funciones de la administración pública, incluyendo la gestión de los recursos naturales y las fuentes impositivas de mayor importancia cuantitativa, apoyado en el brazo financiero del petróleo, lo cual, se tradujo en una actitud poco favorable al estímulo de la productividad y competitividad del país; pues se imponía una nueva filosofía económica de elevada dependencia de la renta petrolera, sin mayores preocupaciones por una verdadera diversificación de la economía nacional (Hernández, 1999, 36).

El gobierno central no solo concentró los recursos financieros, sino que además se adjudicó la conceptualización del desarrollo económico, la elaboración de planes y proyectos, la toma de decisiones y el control de estas materias y los necesarios flujos de información.

En el marco del proceso de modernización económica y social que se venía desarrollando, producto de los ingentes recursos petroleros, se aprueba en 1961 una Constitución que regiría un amplio período de más de cuarenta años, producto del resurgimiento democrático en 1958, formalizando el sistema federal centralizado y el monopolio del poder por parte de los partidos políticos de turno.

Esta nueva Carta Magna consagraba el sistema centralista y preveía para el futuro el desarrollo de un sistema político-administrativo descentralizado, al contemplar la posibilidad de elegir popularmente a los gobernantes de estado y alcaldes, y de

transferir competencias y servicios nacionales hacia estados y municipios (Mascareño, 2003, 265).

Con la preeminencia de un excesivo centralismo, pero con las posibilidades jurídicas y políticas de establecer un sistema distinto, se llega al año 1988 sin que se hubiesen activado los mecanismos para hacer operativas estas opciones²³. Sin embargo, la realidad se caracterizaba en ese entonces, por la presencia de un nivel central fortalecido en recursos financieros y humanos, que producía el vaciamiento de competencias de los estados y municipios y la pérdida de importancia política de los niveles subnacionales de gobierno. Además, la capacidad financiera del gobierno nacional se veía seriamente afectada por el pago de la deuda pública, generando un franco deterioro de los servicios públicos y una creciente opinión pública contraria a los partidos políticos, a los cuales hacía responsables de la difícil situación existente.

De esta manera, la era democrática nace sustentada en dos pilares fundamentales: el Estado centralizado y la actividad de los partidos políticos, quienes se reservaron la representatividad y la participación, asumiendo la Federación sólo un formalismo nominal, en el cual, el poder regional y local fueron vaciados de competencias hasta convertirlos en entes prácticamente inexistentes frente al poder omnímodo del gobierno central. Bajo estas condiciones políticas se conformó en Venezuela un férreo centralismo de Estado, sustentado en una democracia de partidos, cuya característica fundamental es el centralismo democrático, ya que todas las decisiones debían ser tomadas en las cúpulas partidistas del poder central (Brewer, 2004b, 1).

1.2. Del centralismo hacia una propuesta de descentralización

Así las cosas, mientras transcurrían los años de la fase del centralismo democrático, el sistema político mostró pocas señales de evolución, ya que los jefes políticos pretendieron mantener inalteradas las bases del centralismo y la partidocracia, sin darse cuenta que su permanencia excesiva comenzaba a minar la esencia misma de la democracia. Como respuesta social y política frente a este panorama, la descentralización como organización política, comenzó a tomar importancia, bajo la

²³ El artículo 137 de la Constitución de 1961 establecía tales opciones descentralizadoras, al estatuir: “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los estados o a los municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”

hipótesis de constituir la condición indispensable para la supervivencia del sistema y dar respuesta a las demandas de la sociedad civil por una mayor participación y representatividad. En virtud de ello, desde mediados de la década de los años ochenta, la descentralización se afianzó en la opinión pública venezolana como la verdadera respuesta a las exigencias de perfeccionamiento de la democracia, junto con la despartidización.

Estas aspiraciones nacionales se concretaron en el año 1984, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), dando origen al famoso Proyecto de Reforma Integral del Estado, expresado en cuatro grandes líneas de acción básicas: la reforma electoral, la reforma de los partidos políticos, la reforma de la estructura organizativa del Estado (descentralización política) y la reforma municipal. Al trazar esta comisión los lineamientos generales para la reforma del Estado, el eje fundamental de sus propuestas siempre fue la descentralización, para lo cual, se requería una profunda modernización y reforma del gobierno central. De esta manera se procedió a la elección directa de los gobernantes de estado y alcaldes, así como a la elaboración de los instrumentos legales para iniciar la transferencia de competencias a los estados y municipios, con fundamento en el artículo 137 de la Constitución Nacional (Sánchez, 1995, 43).

En esencia, se trataba de invertir la imagen histórica de Venezuela, hacia la creación de nuevas formas de participación ciudadana y la promoción de un Estado más eficiente, particularmente en lo atinente a la mejora de los servicios públicos, traducido en el diseño de una nueva relación Estado – sociedad. Los objetivos que orientaron el proceso de descentralización eran una mayor calidad de vida, el fomento de la participación comunitaria, mejores servicios públicos, asignación eficiente de recursos financieros en función de las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales, el surgimiento de nuevos líderes políticos, el fortalecimiento del compromiso local y la productividad.

En las proposiciones de la COPRE se enfatizó en la creación y fortalecimiento de la autonomía de los estados, los cuales hasta ese momento, operaban sólo como apéndices del gobierno central, con una creciente pérdida de importancia política y administrativa, que progresivamente fue absorbida por la fallida filosofía de la regionalización administrativa iniciada desde 1969. Esta política, cuyo basamento

jurídico lo constituyó el Reglamento de Regionalización Administrativa²⁴, se propuso la integración de varios estados en unidades administrativas de mayor rango político, denominadas regiones, las cuales, servirían de instancias de coordinación general entre las entidades federales (estados) y el poder central.

De esta manera se pretendía crear espacios para la planificación regional, en el marco de un proceso de regionalización que nunca llegó a plasmarse en instituciones jurídicas, políticas y económicas adecuadas; pero que contribuyó a incentivar la formación de personal especializado en las corporaciones regionales y en otros entes de desarrollo regional, muchos de los cuales, ya existían antes de la entrada en vigencia de la citada política de regionalización administrativa.

El hecho de que se haya pospuesto desde un principio la conformación de un sistema político-administrativo descentralizado, obedeció a las fuertes amenazas experimentadas por la incipiente democracia que recién se recuperaba con la promulgación de la Constitución de 1961, así como, a la ausencia de capacidad de los estados y municipios para asumir las competencias que podían serles transferidas o devueltas por el poder central. Bajo esta premisa, la clase política dominante estableció que el proceso de descentralización de competencias debía ejecutarse progresivamente y en función de la evolución política, cultural y cívica de la población, manteniéndose hasta entonces la gestión de las principales competencias en el poder nacional (Hernández, 1999, 36-38).

Pese a estas reacciones naturales al cambio, se iniciaba en aquella época una etapa de un nuevo federalismo democrático, sustentado en una amplia reforma del Estado, sin ningún temor de que ello implicara alguna amenaza a la unidad nacional, ya que los estados no pretendían alcanzar una soberanía que no fuera más allá de la propia autonomía que les confería la Constitución Nacional, expresada a través de la devolución de su derecho a participar en las decisiones de su propio gobierno. Para ello se requirió de un elevado grado de madurez, creatividad y habilidad política, a fin de evitar posibles intentos contrarreformistas, dada la elevada tradición centralista que muestra la historia venezolana a lo largo del tiempo.

²⁴ A través de este Reglamento, el gobierno nacional de la época, expresó su interés por el Desarrollo Económico Regional en Venezuela, mediante la creación de una Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), estableciendo las primeras bases del sistema nacional de planificación del desarrollo social y económico, bajo la filosofía de que el desarrollo armónico del país, requería previamente el fortalecimiento del Desarrollo Regional (Urdaneta, 1980).

Posterior a un amplio debate nacional, en el cual la sociedad civil expresó sus diversas aspiraciones, se procedió a promulgar la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (LERG) el 13 de abril de 1989, con lo cual se daba inicio a la descentralización política en Venezuela, pues ya no serán nombrados directamente por el Presidente de la República, sino que serán electos en forma universal, directa y secreta por los habitantes de cada estado, fomentando de esta manera la representatividad y participación política de la ciudadanía. Pero, no bastaba la elección directa de gobernadores para enfrentar el centralismo, era necesario replantearse el sistema de distribución vertical del poder público, lo cual se inicia con la aprobación y sanción de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD) el 28 de diciembre de 1989, que entró en vigencia a partir del primero de enero de 1990.

Simultáneamente a la aprobación de estas dos importantes leyes, se sancionó una significativa reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) el 15 de junio de 1989, a fin de crear un sistema municipal de poderes orgánicamente separados, en el cual se incluía el órgano deliberante (Consejo Municipal) y el órgano de control ejecutivo (Contraloría Municipal), además del órgano ejecutivo representado por el alcalde, el cual también sería electo en forma directa por el pueblo (Sánchez, 1995, 43-44).

Con estas importantes reformas legislativas, se inicia en Venezuela el proceso de descentralización de la Federación, tras haber transcurrido más de un siglo de centralización continua. Sin embargo, cabe destacar, que tanto la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (LERG), como la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que condujeron a la elección de alcaldes y gobernadores en 1989, fueron promulgadas previamente a la aprobación del principal instrumento jurídico que normaría el proceso de descentralización venezolano, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD); lo cual sugiere, que antes que una estrategia por implementar una administración eficiente de los recursos públicos, la descentralización se gestó en un hecho fundamentalmente político, orientado a resolver los problemas de gobernabilidad de la época mediante la redistribución del poder nacional.

En este sentido, algunos rasgos de la LOD permiten sustentar el planteamiento anterior, ya que prevé sólo una transferencia de recursos importante hacia los estados, cual es el aumento del situado constitucional, transferencia incondicional de recursos

que no les obliga a prestar un mínimo de servicios ni a desarrollar una categoría específica de obras públicas, no estableciéndose tampoco plazos concretos para la transferencia de sus competencias (Hernández, 1999, 38-39).

Todo ello hace pensar que en esa época, se gestó un federalismo negociado por convenios, en el cual se buscaba el equilibrio entre las dominantes fuerzas centralistas y el imperioso cambio político que demandaba la población, bajo los principios de la descentralización política (Rojas, 2000, 4).

En sus inicios, los mayores logros de este nuevo proceso organizativo, se dieron en el campo político con la elección directa y universal de gobernadores y alcaldes, lo cual fortaleció la autonomía de los estados y municipios, legitimando las autoridades de los niveles subnacionales de gobierno. En contra de opiniones desalentadoras, la elección directa de gobernadores y alcaldes nunca condujo a ninguna anarquía, contrariamente, se fortaleció la funcionalidad institucional del sistema político y se reconoció el poder político de los estados.

Igualmente, debe resaltarse que el progreso alcanzado en el sistema electoral, también permitió elegir en forma nominal a la mayoría de diputados y senadores al Congreso Nacional y a los diputados y concejales de las Asambleas y Concejos Municipales; aumentando así el grado de representatividad y participación política en el sistema, que se tradujo en un mayor fortalecimiento del sistema político en su conjunto.

Por otra parte, en el campo de la descentralización administrativa, se dieron los primeros pasos en la transferencia de competencias exclusivas a algunos estados, tales fueron los casos de la transferencia para administrar el puerto de Puerto Cabello al Estado Carabobo, el puente sobre el lago de Maracaibo al Estado Zulia, entre otras; pero, con menos suerte en la transferencia de servicios relativos a las competencias concurrentes previstas en la LOD, dada la elevada resistencia del poder central. Sólo se alcanzaron logros significativos en la transferencia de los servicios en salud en algunos estados, la cual enfrentó una gran limitación, expresada en el elevado peso que representaban los pasivos laborales del gobierno central en la nómina de personal que ahora se pretendía traspasar al nivel estatal de gobierno, aunado al hecho de que, aún no se tenía muy clara la delimitación de competencias entre ambos niveles de gobierno.

En el campo de la descentralización financiera, lo más resaltante de aquella época se asocia con el incremento del porcentaje del situado constitucional, aunado a la derogación de la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional (LCISC), que permitió aumentar sustancialmente los ingresos de los estados y

municipios, pero a una tasa de crecimiento inferior a su nivel de gastos. Los estados apenas comenzaban a generar nuevos ingresos, pero la potestad para lograr ingresos tributarios a través de la imposición al consumo o a las ventas, fue asumida totalmente por el gobierno central, definiendo dos importantes instrumentos financieros a través de los cuales se les daría participación fiscal a los estados y municipios: el *Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)* y la *Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)*.

Además del *situado constitucional*, fueron estas las principales fuentes de financiamiento que se establecieron para fortalecer el proceso de descentralización que recién se iniciaba en Venezuela. La Ley del FIDES se creó el 25 de noviembre de 1993 con el objeto de servir de soporte administrativo y financiero al proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, compensación interterritorial y desarrollo regional. Este fondo se integra principalmente, con un determinado porcentaje del monto total recaudado por concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA) a nivel nacional, entre otras fuentes de ingresos. Inicialmente, este monto fue del 4% en 1993, luego se incrementó a un 10% en 1994, a un 15% en 1995 y de manera progresiva se estimaba un 30% en el año 2000 y siguientes, en función de los requerimientos de gasto de los niveles de gobierno descentralizados.

Estos recursos se orientaron inicialmente a la nueva inversión, requerida en aquellos sectores a los cuales el poder nacional les hubiere transferido nuevas competencias de gasto, programas de modernización institucional, cobertura de deudas por prestaciones sociales contraídas por el Ejecutivo Nacional con el personal que ahora será transferido a los gobiernos regionales y municipales, en aras de las competencias transferidas y gastos de funcionamiento, entre otros. Inicialmente se estableció el siguiente criterio de distribución del citado fondo: 70% para los estados y 30% para los municipios. Igualmente, se preveía en 1996 que del porcentaje total que le corresponde a los estados y municipios, un 65% se distribuirá en un 98% en función del índice poblacional y un 2% en función de la extensión territorial. El restante 35% se distribuirá en función de criterios de solidaridad y compensación interterritorial (Villalba, 1996, 61).

La segunda fuente de financiamiento del proceso de descentralización venezolano lo constituye la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), promulgada el 18 de diciembre de 1996 con el objeto de compensar financieramente a aquellos estados productores de petróleo y otros

minerales, que aportan recursos fiscales al poder central, que luego son distribuidos a todas las regiones a través de diversas transferencias, por los costos de explotación y daños al medio ambiente en que pudieran incurrir. Este nuevo fondo se conformó inicialmente con el 20% del total de ingresos captados por el poder central en la explotación de minas e hidrocarburos en el año 1998, una vez descontado el monto que debería conformar el situado constitucional, estimándose un 25% para 1999 y un 30% para el año 2000 y siguientes.

Estos recursos deben orientarse fundamentalmente a la inversión de reposición en aquellas áreas o sectores, que eventualmente resultaren afectados por la exploración y explotación de minas e hidrocarburos, así como al fortalecimiento de la infraestructura vial, sanitaria y sistemas de transporte público en las regiones, infraestructura y dotación de equipos en el sector médico y educativo, construcción de viviendas a los sectores de menores recursos económicos, entre otros rubros.

La distribución del total de recursos que conforman este fondo se distribuye de la siguiente manera: 70% para los estados en los cuales se ubiquen explotaciones operativas de minerales e hidrocarburos y 30% para aquellos estados que no dispongan de las citadas explotaciones.

En los estados en los cuales se llevan a cabo operaciones de explotación minera y de hidrocarburos, el monto total que les corresponde se distribuye de la siguiente manera: un 70% en proporción a la contribución fiscal que genera cada estado, un 20% en proporción a la población, un 5% en proporción a la extensión territorial y un 5% para aquellos estados que realicen refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos.

En los estados que no disponen de explotaciones mineras ni de hidrocarburos, el monto total asignado se distribuye de la siguiente manera: un 90% en proporción a la población, un 5% en proporción a la extensión territorial y el 5% restante debe ser apartado para efectos legales previstos en el artículo 8 de la comentada ley.

Pese a los importantes avances logrados, los nuevos actores políticos aún no habían comprendido plenamente los alcances del proceso de descentralización y, el poder nacional aún carecía de la suficiente voluntad política para llevar a la práctica este cambio estructural en la organización del poder nacional, mediante una estrategia política de mediano y largo plazo. Sin lugar a dudas, prevalecía el obstáculo de las deficiencias legales que impedían el pleno desarrollo del proceso descentralizador y la resistencia inherente a todo cambio cultural que se intentase llevar a cabo en un país,

que como Venezuela, desde 1870 hasta 1990, había tenido un proceso continuo de centralismo (Sánchez, 1995, 44-47).

Pese a que la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) fue modificada en 1989 poco antes de entrar en vigencia la LOD, este importante instrumento jurídico no incluyó ningún aspecto atinente a la mejora de la capacidad tributaria de los municipios, sólo se limitó a incrementar el situado municipal. El poder central desaprovechó esta oportunidad para realizar una reforma integral de la distribución de competencias y fuentes financieras hacia los municipios que contribuyera a fortalecer las relaciones intergubernamentales (Knoop, 1994, 17).

En aquel entonces se percibía una definición poco precisa de lo que se entiende por *autonomía* en el ámbito municipal, la cual, según los preceptos de la LORM se expresaba en la capacidad que los municipios tienen para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. En este campo concreto de la descentralización fiscal, la LOD solo ratificó las competencias municipales ya establecidas, añadiendo otras en las cuales los municipios podían cooperar, lo que produjo un aumento de la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno (Rojas, 2000, 6).

Si bien el proceso de descentralización se inició con fuertes ímpetus de cambio estructural y sus primeros logros fueron muy alentadores, hay que precisar que actualmente aún no han sido superados muchos de los escollos esbozados en sus inicios, pues ha faltado la visión y voluntad política de los gobiernos de turno, para fortalecer e impulsar una verdadera reforma del Estado, que garantice una mayor equidad distributiva de los ingresos fiscales entre niveles de gobierno.

Una muestra de este planteamiento fue el gran desinterés por aprobar importantes instrumentos jurídicos, que inicialmente se tenía previsto poner en marcha para impulsar la descentralización, como el Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal (LOHPE)²⁵, con el objetivo de fortalecer las finanzas estadales, el cual, aún espera por su aprobación por parte del ente legislativo del poder nacional. Igualmente, quedaban pendientes para su promulgación inmediata, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG), con el ánimo de facilitar la coordinación y planificación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización

²⁵ Este Proyecto de Ley se sometió a discusión en la Asamblea Nacional en el año 2001 y aún no ha sido aprobada.

y transferencia de competencias del poder nacional hacia los estados y municipios (artículo 185 de la Constitución Nacional).

La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (LFCI), también estaba en la lista de las nuevas leyes por discutir y promulgar. Este fondo inicialmente dependería del Consejo Federal de Gobierno, con el ánimo de estimular la inversión pública para promover el desarrollo equilibrado de las regiones. No obstante, esta ley junto a la LOCFG, fueron sancionadas 20 años, pero bajo una modalidad centralista del poder que se inició en la década del año 2000, evidenciando el poco interés de los gobernantes venezolanos por fortalecer e impulsar un verdadero proceso de descentralización fiscal en Venezuela.

Al margen de los resultados positivos logrados en casi todos los campos durante los primeros diez años de descentralización, cuyo análisis se realizará en el Capítulo VIII, vale la pena destacar que el devenir histórico de la descentralización venezolana, no ha estado exento de reveses políticos, ya que la esencia fundamental de esta nueva organización del poder, nunca trascendió lo suficiente en las grandes masas sociales demandantes de soluciones efectivas a sus más sentidas necesidades.

En otras palabras, los planteamientos iniciales no se tradujeron del todo en una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, vale decir, en términos de hacienda pública, el poder no se acercó lo suficientemente al ciudadano común (principio de subsidiariedad)²⁶, trayendo como consecuencia, el surgimiento de nuevas exigencias sociales que en lo sucesivo, se tradujeron en severos intentos de golpes de Estado en dos oportunidades, el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992.

Fue así como el gobierno de Hugo Chávez (1999-2012), capitalizó políticamente las fallas del proceso de descentralización, facilitándole el acceso al poder bajo una filosofía antropocéntrica de gobierno y de corte socialista, donde el ciudadano común sería el protagonista de la nueva democracia participativa (Álvarez, 2010, 667-668).

Bajo esta filosofía se diseñó un proceso constituyente que motivó el diseño y promulgación de una nueva Carta Magna en 1999, para poner en marcha una verdadera democracia protagónica y participativa en el marco de un Estado federal descentralizado

²⁶ En un sentido amplio, el principio de subsidiariedad en el campo de la Hacienda Pública, hace referencia a la atribución de responsabilidades a organizaciones ubicadas en un nivel intermedio e inferior de gobierno (tareas, funciones, capacidad de decisión), cada vez más cercanas al ciudadano; en reconocimiento de sus potencialidades y en concordancia con objetivos de la estructura ubicada en el nivel superior, justificándose la intervención de éste, sólo cuando el nivel inferior de gobierno se muestre incapaz de cumplir las citadas responsabilidades (Matheus y Romero, 2008, 73).

(artículo 4 de la Constitución Nacional), pero; bajo un esquema jurídico mucho más centralista que el establecido en la Constitución de 1961, al decir de Brewer (2004b, 101).

Es así como, a la luz del marco constitucional vigente, el proceso descentralizador en vez de ser estimulado y fortalecido, ha sido limitado en su esencia misma, es decir se impulsó un proceso de recentralización en todos los órdenes, bajo la égida del *Estado comunal* en sustitución del *Estado constitucional*²⁷ (D'Elia, 2010, 5-8).

2. El poder tributario en el marco del proceso de descentralización

En el campo económico, la actividad fiscal desarrollada por el sector público se divide en dos grandes ramas de actuación: los gastos públicos, a través de los cuales desarrolla su actuación y los ingresos públicos, mediante los cuales financia el desarrollo de las políticas y programas de gasto (Zambrano, 2009, 26).

El sector público ha venido asumiendo distintos roles en función de la evolución social, económica y política de los distintos países, constituyendo los ingresos públicos, y muy especialmente, los de carácter tributario, importantes fuentes financieras para su actuación, tanto por sus efectos asignativos como redistributivos.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, la asignación de competencias tributarias por niveles de gobierno, no ha sido tarea fácil en la teoría del federalismo fiscal, ya que generalmente se supone que la descentralización de los impuestos es consecuencia de la descentralización del gasto, orientada por las funciones económicas del Estado esbozadas por Musgrave (1995, 7), lo cual plantea un serio problema, ya que si un gobierno no puede decidir cuánto ingresar, tendría fuertes limitaciones en sus niveles de gasto, haciéndose necesario el uso de múltiples y variados criterios fiscales, a fin de que pueda alcanzarse la eficiencia²⁸ y equidad²⁹ tributaria (Rangel, 2003b, 53-54, 83)

²⁷ Esta materia será ampliada con mayor detalle en un apartado posterior.

²⁸ El principio de eficiencia está referido a la distribución eficiente de recursos en la sociedad, conocido más comúnmente como “principio de eficiencia de Pareto” (Evans, 1998, 4)

²⁹ El principio de equidad al que se hace alusión es a la equidad horizontal, la cual se da cuando iguales contribuyentes en diferentes zonas, podrían pagar cantidades muy diferentes de impuestos, aunque accedieran a niveles similares de servicios (Rangel, 2003, 87).

Sin embargo, en el marco de la teoría de la imposición, los tributos constituyen los principales instrumentos utilizados por el sector público a través de la política fiscal, para redistribuir la riqueza entre distintos sectores sociales, siempre con el ánimo de lograr la mayor equidad distributiva posible y propiciando cambios significativos en el nivel de renta, consumo e inversión a nivel macroeconómico. De allí la importancia que adquiere el sistema fiscal de un país, como elemento clave del desenvolvimiento económico y sus efectos determinantes sobre el nivel de actividad económica a través de la asignación y distribución de recursos (Albi et al., 2000a, 5).

Más aún, en el marco de una economía globalizada como la actual, los requerimientos de mayor apertura económica, movilidad de capitales, flexibilidad de los recursos humanos y la mayor integración de los mercados locales al comercio internacional, imponen un ambiente altamente competitivo, en el cual, se impone la necesidad de un Estado que estimule un sistema fiscal eficiente y transparente, que garantice seguridad jurídica y estabilidad, frente a los embates de la volatilidad de los mercados internacionales, concretamente a nivel de la actividad privada de la economía (Zambrano, 2009, 27-28).

En función del planteamiento anterior, y teniendo en cuenta la importancia que representan los tributos en la redistribución de renta en forma eficiente y equitativa, se procede a analizar la distribución de competencias de ingresos y gastos por niveles de gobierno en Venezuela. Para el estudio de este aspecto, se comenzará realizando un análisis de las principales competencias tributarias cedidas por el poder central a los gobiernos subnacionales en el marco de: la Ley de Descentralización (LOD) de 1989, el Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE), sometido a discusión legislativa en el año 2001 (sin ninguna aprobación hasta el momento) y, la Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), sancionada en el año 2002. Posteriormente se revisará detalladamente el marco constitucional aprobado en el año 1999, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) del año 2005 y finalmente la Ley de Los Consejos Comunales (LCC), sancionada en el 2006; a objeto de mostrar una visión amplia del sistema de relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno en Venezuela y su más reciente tendencia hacia un proceso de recentralización.

2.1. Distribución de competencias tributarias por niveles de gobierno

2.1.1. Marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público

Como ya se expresó en páginas anteriores, Venezuela es un Estado Federal descentralizado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 de la actual Constitución, lo cual constituye el sustento jurídico para impulsar un verdadero proceso de descentralización fiscal, eficiente, transparente y garante de un aceptable grado de transparencia y eficiencia económica en el proceso de asignación de recursos públicos, en un país que cuenta con suficientes potencialidades económicas y financieras en múltiples y variadas áreas, siendo su estructura organizativa de gobierno multinivel, integrada por: el poder estatal, el poder estadual y el poder municipal.

Cuando se inicia el proceso de descentralización, el nivel local o municipal ya contaba con un bloque determinado de competencias cedidas por el poder central, cuyo origen data de la época de la Independencia (1822) que fueron reconocidas por el poder nacional en la Constitución de 1925. Sin embargo, en el nivel estadual de gobierno, apenas se inició tal proceso distributivo en 1989. Efectivamente, es a partir de este año, con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización (LOD), que se da inicio a un proceso de descentralización administrativa, a través del desarrollo de los principios constitucionales previstos para tal fin en la Constitución de 1961 (Brewer, 1997, 21-22).

Esta Ley constituye la base fundamental del citado proceso en Venezuela, la cual progresivamente debió irse mejorando y adecuando a la realidad del país. Tal planteamiento obedece al hecho de que en la misma, se ceden casi en su totalidad las funciones administrativas, pero no se le otorga la suficiente autonomía en la toma de decisiones, ni se le atribuyen suficientes fuentes de ingreso que permitan la consolidación de una hacienda pública estadual acorde con sus necesidades de gasto.

Dentro del conjunto de competencias cedidas por el poder central al poder estadual, en el marco de esta Ley destacan las siguientes:

2.1.1.1. Competencias exclusivas de los estados

De acuerdo al artículo 3 de la LOD los estados disponen de las siguientes competencias exclusivas:

- La organización de sus poderes públicos, de sus municipios y demás entidades locales y su división político territorial.
- La administración de sus bienes y la administración del situado constitucional y demás ingresos que les correspondan, con sujeción a lo dispuesto en la Constitución Nacional y en la Ley.
- El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales.
- La organización de la política urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal.
- Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con los artículos 137 de la Constitución y 9º de esta Ley.
- Todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución Nacional, a la competencia nacional o municipal.

2.1.1.2. Competencias concurrentes entre el poder central y los estados

De acuerdo al artículo 4 de la LOD se establecen en esta materia las siguientes:

- La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia.
- La protección de la familia y en especial del menor.
- La mejora en las condiciones de vida de la población campesina.
- La protección a las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.
- La educación en sus diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el poder nacional.
- La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.
- El deporte, la educación física y la recreación.
- Los servicios de empleo.

- La formación de recursos humanos y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional, y de bienestar de los trabajadores.
- La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.
- La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.
- La ordenación del territorio del estado de conformidad con la ley nacional.
- La ejecución de obras públicas de interés estatal, con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo, establecidas por el poder nacional y municipal y, la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.
- La vivienda popular, urbana y rural.
- La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.
- La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el poder nacional.
- La investigación científica.
- La defensa civil.

El procedimiento a seguir para la transferencia de las citadas competencias se realiza a través de convenios, observando las previsiones siguientes establecidas en el artículo 6 de la LOD.

2.1.1.3. Competencias con carácter exclusivo en materia fiscal y tributaria

De acuerdo al artículo 11 de la LOD el poder nacional cede a los estados las siguientes competencias:

- La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado.
- El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del

Territorio Nacional y a las leyes relacionadas con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

- La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos.
- La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la Ley al poder nacional.
- La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos de uso comercial.

2.1.1.3.1. Ingresos fiscales de los estados

De acuerdo al artículo 12 de la LOD los estados disponen de las siguientes fuentes de ingresos:

- El situado constitucional.
- Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados de conformidad con la Ley.
- Los aportes o contribuciones diferentes al situado constitucional que el poder nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad con esta Ley.
- Los que provengan de la recaudación de la prestación de los servicios públicos que los estados asuman.
- Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes.
- Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción.
- Los provenientes de operaciones de crédito público.
- Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la legislación estatal.
- Los demás que establezcan las leyes.

2.1.1.3.1.1. Distribución del situado constitucional entre estados y municipios

El artículo 14 de la LOD establece al respecto:

- En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de 1990, el situado constitucional será del dieciséis por ciento (16%) del total de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%). De la misma manera, a los estados corresponderá un porcentaje igual al del situado constitucional del respectivo año fiscal, sobre los ingresos ordinarios adicionales (ingresos extraordinarios) que perciba la República.
- En las leyes de presupuesto de los estados se incorporará una partida destinada a los municipios, denominada situado municipal, no menor del veinte por ciento (20%) de la estimación de los ingresos ordinarios de la entidad federal, diferente al respectivo situado constitucional. El situado municipal se distribuirá entre los municipios del estado, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM): treinta por ciento (30%) en partes iguales, cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población y veinte por ciento (20%) en proporción a la extensión territorial.
- El Ejecutivo Nacional remitirá el situado constitucional a los estados y a los municipios por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional y en la Ley.

2.1.1.4. Coordinación de inversiones con los estados y municipios

De acuerdo al artículo 16 y siguientes de la LOD, esta coordinación debe desarrollarse en los siguientes términos:

- El Ejecutivo Nacional y las gobernaciones de los estados, elaborarán anualmente un Plan Coordinado de Inversiones en cada entidad federal, con aportes conjuntos de recursos debidamente contemplados en las respectivas leyes de presupuesto.
- En cada ejercicio fiscal, las gobernaciones deberán destinar a sus programas de inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponde por concepto del situado constitucional, entendiéndose por programas de inversión los siguientes: *a.* Programas de desarrollo agropecuario a nivel estatal y regional, los cuales comprenderán especialmente la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego y otras obras de

aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos. *b.* Programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educacionales, tomando en cuenta los niveles y modalidades del sistema educativo vigente, e igualmente, los programas sociales de atención a la familia y al niño en situación irregular. *c.* Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico – asistenciales, la construcción de acueductos rurales y, la construcción y financiamiento de viviendas de interés social. *d.* Programas de reordenación de las áreas urbanas y marginales. *e.* Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria y al turismo, así como la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para tales fines. *f.* Programas de construcción y mantenimiento de vías de comunicación y servicios de transporte. *g.* Programas para la conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas. *h.* Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales.

- Los planes coordinados de inversión se concertarán en la Convención de Gobernadores y posteriormente serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Ministro de Hacienda y los gobernadores los incorporarán a los proyectos de ley de presupuesto correspondientes, a fin de que sean aprobados finalmente por el Congreso Nacional y la Asamblea Legislativa de cada estado.
- El gobernador deberá igualmente coordinar los programas de inversión con los que les corresponda elaborar anualmente a los municipios, de conformidad con la ley respectiva, a fin de integrarlos al Plan Coordinado de Inversiones de la respectiva entidad federal.

Puede observarse claramente, que en la Ley de Descentralización se ceden competencias para la gestión, recaudación y administración de un ínfimo rubro tributario a los gobiernos estatales, concretamente lo atinente al ramo de papel sellado, explotación de piedras de construcción y los ostrales de perlas, en aquellos estados donde existan tales fuentes de ingresos, conformando una base tributaria muy débil para sustentar la Hacienda Pública Estatal. Además, en ningún momento la mencionada Ley hace referencia a la autonomía propia de cada estado en el diseño, ejecución y control

de las materias cedidas, ya que en todo caso se requiere la conformidad establecida por la ley nacional en cada materia.

No obstante, revisando el contenido tributario del Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE), elaborado en el año 2001 (cuya aprobación nunca se concretó), se puede apreciar el interés del legislador por fortalecer y desarrollar la Hacienda Pública Estatal, a través de la diversificación de las fuentes de financiamiento de los estados, especialmente a través de la participación en los tributos de carácter nacional y la cesión de la potestad para crear y administrar algunos impuestos específicos a nivel regional, con el ánimo de incentivar la autonomía fiscal. En este sentido, esta ley preceptúa lo siguiente:

2.1.2. La asignación tributaria hacia los estados en el marco del Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal

En el artículo 90 y siguientes, el mencionado Proyecto de Ley preceptúa en esta materia que:

- El sistema tributario estatal estará integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen la creación y recaudación de tributos por parte de los estados, en un todo conforme a los principios constitucionales y legales establecidos por los poderes nacional y estatal.
- El órgano rector de la administración tributaria estatal deberá estar dotado de autonomía técnica y financiera y su máxima autoridad será designada por el gobernador, todo de conformidad con las normas previstas en la ley estatal correspondiente. Los estados podrán organizar libremente sus servicios para la recaudación de sus tributos constitucionales y los asignados por la Ley.
- El fin primordial de los tributos, cuya creación y/o recaudación corresponda a los estados es el financiamiento de los servicios públicos que éstos presten. En consecuencia, los tributos estatales deberán responder a planes de inversión o de gasto enmarcados en el contexto de los distintos instrumentos de planificación vigentes en la entidad de que se trate, y en los que aquellos servicios estén contemplados.
- Se asigna a los estados, en los términos aquí establecidos, la creación, administración y aprovechamiento de los siguientes tributos (artículo 155 y siguientes):

- Contribuciones especiales.
- Impuesto a las ventas minoristas.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- Impuesto al consumo de bienes específicos tales como: electricidad, medios de transporte, derivados de hidrocarburos, bebidas refrescantes, licores, alcoholes, cigarrillo y demás manufacturas del tabaco.
- Impuesto a las ganancias fortuitas.
- Impuestos y tasas ambientales.
- Impuesto a las Actividades de Juegos de Envite y Azar.
- Cesión de la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Cesión parcial sobre la recaudación del Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales.

La aprobación y puesta en práctica de este importante instrumento jurídico, por parte de los órganos competentes a nivel nacional, sin duda alguna, pudo haber constituido un importante paso en el fortalecimiento del incipiente proceso de descentralización fiscal en Venezuela.

Ahora se procede a la revisión detallada de la distribución de competencias tributarias por niveles de gobierno, de acuerdo a los preceptos constitucionales vigentes.

2.1.3. La descentralización en el marco de la Constitución Nacional vigente

La Carta Magna promulgada en 1999 ratifica el carácter de Estado federal plasmado en el artículo 2 de la Constitución de 1961, añadiendo ahora, que se trata de un Estado federal descentralizado en el artículo 4, con la gran diferencia de que en ésta la descentralización se eleva a rango constitucional como bien lo estipula el artículo 158 al establecer que: la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia, como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Igualmente, preceptúa que es el Consejo Federal de Gobierno (CFG), el órgano nacional 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, el cual, dispondrá del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades territoriales, así como, la dotación de obras y servicios esenciales a las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno (CFG), con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las áreas de inversión prioritarias a las cuales se aplicarán dichos recursos (artículo 185).

2.1.4. Marco jurídico del sistema de competencias atribuidas a cada nivel de gobierno en el ámbito de la Constitución Nacional

Al revisar detalladamente las bases constitucionales de las competencias tributarias cedidas al nivel estatal y municipal de gobierno, con posterioridad a la Ley Orgánica de Descentralización (LOD) y al Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE), se pueden apreciar las siguientes:

2.1.4.1. Competencias tributarias a nivel del gobierno central

De acuerdo al artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), estas competencias son las siguientes:

- La creación, organización, recaudación, administración y control de los Impuestos sobre la Renta, sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, el Capital, la Producción, el Valor Agregado, los Hidrocarburos y Minas, de los Gravámenes a la Importación y Exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el Consumo de Licores, Alcoholes y demás especies alcohólicas, Cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás Impuestos, Tasas y Rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución y la Ley.

- La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.
- La creación y organización de Impuestos Territoriales o sobre Predios Rurales y sobre Transacciones Inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta Constitución.
- El régimen de comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
- El régimen y administración de minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país. La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados, en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados.

Vale la pena destacar en este sentido que la actual Constitución, destaca más claramente el carácter centralizador del poder nacional en materia tributaria, que su antecesora de 1961, al establecer que corresponde al poder nacional *“los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución y la Ley”* (artículo 156), evidenciando que no se requiere de una ley especial que califique a estas tasas, rentas e impuestos como potestad del poder nacional, pues sólo el hecho de que no estén asignadas a los estados o municipios, ya las califica como competencia residuales del poder nacional.

Por otra parte, se puede apreciar que el poder nacional se atribuye múltiples competencias tributarias tales como: crear y organizar los tributos nacionales, fijar las alícuotas de los tributos de recaudación estatal y municipal, así como la creación y organización de diversos tributos, cuya recaudación debiera corresponder a los municipios, quedando muy pocas fuentes tributarias residuales que pudieran ser asignadas a los niveles subnacionales de gobierno (Rachadell, 2000, 181).

Este análisis induce a pensar que en el proceso de descentralización venezolano en materia tributaria, no se delega poder y autonomía a los estados y municipios en la toma de decisiones, sólo se ha flexibilizado el control administrativo

de funciones; lo cual, se asocia más con un proceso de desconcentración administrativa, que con un verdadero proceso de descentralización fiscal (Oates, 1977, 34-35).

2.1.4.2. Competencias tributarias a nivel del gobierno estatal

El artículo 164 de la CRBV establece en esta materia las siguientes:

- La administración de sus bienes y recursos, incluso los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del poder nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
- La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al poder nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la Ley.
- La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.

Por otra parte, claramente se deja establecido en el artículo 165, que los estados descentralizarán y transferirán a los municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como, la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del poder público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico local.

2.1.4.2.1. Ingresos de los estados

De acuerdo al artículo 167 de la CRBV las fuentes de ingresos de los estados son los siguientes:

- Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
- Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas por la ley nacional.
- El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
- Los recursos que les correspondan por concepto del situado constitucional.

- Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad interterritorial.
- Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellas que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.

Claramente puede observarse que las competencias cedidas a los estados, son prácticamente las mismas previstas en la Ley Orgánica de Descentralización (LOD) de 1989, lo cual representa un fortalecimiento al proceso de descentralización. No obstante, las mismas son insuficientes para el desarrollo y auge de una verdadera Hacienda Pública Estatal, que se hace cada vez más dependiente de las transferencias y subvenciones recibidas del nivel central de gobierno.

Vale la pena acotar en este sentido, que el sistema de transferencia de competencias hacia los estados, ha estado marcado por un bajo interés de los gobernantes locales por solicitar nuevas competencias al poder central, en virtud de que, no se les garantiza la provisión permanente, oportuna y suficiente de recursos para cubrir nuevas necesidades de gasto, lo cual resulta contraproducente a la capitalización de sus intereses políticos en determinado momento.

Esta inhibición pudiera traducirse a mediano plazo, en severas restricciones al proceso de descentralización, ya que favorecería ampliamente el control de la gran mayoría de competencias por parte del nivel central, producto de imprecisiones políticas y técnicas en la atribución de competencias por niveles de gobierno, en el arreglo institucional que define el proceso de descentralización venezolano (Barrios, 2000, 63).

2.1.4.3. Competencias tributarias a nivel municipal³⁰

En el artículo 179 de la CRBV se regula esta materia en los siguientes términos:

2.1.4.3.1. Ingresos del municipio:

- Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los Impuestos sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los Impuestos sobre Inmuebles Urbanos, Vehículos, Espectáculos Públicos, Juegos y Apuestas Lícitas, Propaganda y Publicidad Comercial y la Contribución Especial sobre Plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística.
- El Impuesto Territorial Rural o sobre Predios Rurales, la participación en la Contribución por Mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
- Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.

Por otro lado, en el artículo 180 se establece que: la potestad tributaria que corresponde a los municipios, es distinta y autónoma de las potestades reguladoras, que esta Constitución o las leyes, atribuyan al poder nacional o estatal sobre determinadas materias o actividades.

Igualmente, prevé en su artículo 183 que los estados y municipios no podrán:

³⁰ El Artículo 168 de la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela establece: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la Ley. La autonomía municipal comprende: 1. La elección de sus autoridades. 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.....”

- Crear Aduanas ni Impuestos de Importación, de Exportación o de Tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
- Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
- Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los estados y municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Se observa que en materia tributaria en el ámbito municipal, la actual Constitución en el artículo 179, expresa una incongruencia jurídica en la utilización de los términos tasa y tributo, ya que son utilizados indistintamente para referirse a los servicios prestados por el municipio a la colectividad y el uso de sus bienes o servicios.

En realidad, el término tasa debiera usarse para aludir a los tributos por servicios prestados, ya que esa es justamente la base imponible en referencia, pese a que en el campo jurídico a estas categorías se les denomina *precios públicos o contraprestación por servicios*. Igualmente, se observa respecto a la Constitución anterior, que se ha ampliado el número de tributos cedidos a los municipios en algunos rubros específicos, tales como: juegos y apuestas lícitas, publicidad comercial, contribuciones por mejoras sobre inmuebles que se beneficien con la construcción de obras o servicios municipales, contribuciones sobre revalorizaciones de las propiedades favorecidas por los planes de ordenación urbanística e impuestos sobre actividades económicas y servicios, entre otros.

Sin embargo, destaca claramente en la mayor parte de la materia tributaria a nivel municipal, que la capacidad creadora de nuevos tributos es potestad exclusiva del poder nacional, al establecer que cualquier iniciativa al respecto, debe estar enmarcada dentro de los preceptos establecidos en la Constitución o en la ley nacional. En esta materia se observa una contradicción jurídica, ya que el artículo 156, establece la plena potestad del poder nacional para crear y organizar impuestos territoriales o sobre predios rurales, cuya recaudación y control corresponde a los municipios; en tanque que, el artículo 168.3 preceptúa la capacidad de los municipios para crear, recaudar e invertir sus propios ingresos.

Si bien debe existir una coordinación entre los impuestos municipales y los tributos y políticas impositivas a nivel nacional, esta ingerencia jurídica, limita la

autonomía y potestad tributaria de los estados y municipios. Nuevamente, se observa la tendencia centralista del Estado venezolano en materia tributaria, ya que bajo esta perspectiva, los estados y municipios se convierten en entes o unidades recaudadoras de impuestos que son fijados y creados por el poder central.

Por otra parte, resulta interesante destacar que el mejoramiento de las fuentes impositivas establecido en la nueva Carta Magna, obedece al hecho de que en ella se incluyeron, además de los tributos establecidos en la Constitución de 1961, los previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, que fue modificada en el año 2005, bajo la denominación de Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) y, los previstos en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT), eliminado de esta manera cualquier vestigio del poder tributario derivado (poder municipal).

Tal situación ha puesto en evidencia, que se le ha otorgado rango constitucional a materias que antes estaban reguladas por ley, trasladando toda potestad para crear o modificar cualquier tributo o su alícuota respectiva al poder nacional, lo cual, claramente deja entrever la intención del poder central de limitar las competencias tributarias de los municipios exclusivamente a las establecidas en la Constitución Nacional (Rachadell, 2000, 184-185).

Este planteamiento es reforzado por Brewer (2004a, 125), al argumentar que la Constitución de 1999 no representó ningún avance en materia tributaria respecto a la de 1961, por el contrario, ha promovido la centralización de esta materia, pues traspasó las competencias tributarias residuales al poder nacional, como efectivamente se expresa en artículo 164.4, en el cual se le asigna competencia exclusiva a los estados en materia de organización, recaudación, control y administración de recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales, conformándose de esta manera una *competencia vacía de contenido*, dado que la Constitución Nacional no prevé recursos tributarios propios para los estados.

Las fuentes financieras de este nivel de gobierno, dependen totalmente de la ley nacional, que aún no se ha promulgado en el Parlamento Nacional, a través de la cual, se definirían los impuestos, tasas y contribuciones especiales de que pudieran hacer uso los estados, para fortalecer sus propias haciendas públicas (artículo 167.5).

Además del análisis constitucional, sobre las competencias tributarias cedidas a los niveles estatal y municipal de gobierno, es importante analizar las competencias

tributarias de los municipios, estipuladas en la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM).

2.1.5. Competencias tributarias del municipio en el marco de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2005

Es importante destacar en este sentido, que la razón fundamental que motivó la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en el año 2005, ahora denominada LOPPM, fue la inclusión de la participación ciudadana como elemento fundamental para desarrollar una democracia participativa y protagónica en Venezuela, de acuerdo a lo establecido en el preámbulo de la Constitución Nacional vigente.

En este sentido, la LOPPM prevé en su artículo 2 que: el municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Sus actuaciones incorporan la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

Por otra parte, en su artículo 3 define su autonomía como: la facultad que tiene el municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal y, organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado.

2.1.5.1. Potestad tributaria del municipio

En el marco de esta Ley se define la potestad tributaria del municipio venezolano en los artículos 162 y siguientes, bajo la premisa de que: el municipio a través de ordenanzas podrá crear, modificar o suprimir los tributos que le corresponden por disposición constitucional o que les sean asignados por ley nacional o estatal, estableciendo los supuestos de rebajas y exoneración de los mismos.

En este sentido se prevé que:

- En la creación de sus tributos, los municipios actuarán conforme a lo establecido en la Constitución Nacional. En consecuencia, los tributos municipales no

podrán tener efecto confiscatorio, ni permitir la múltiple imposición interjurisdiccional o convertirse en obstáculo para el normal desarrollo de las actividades económicas, para lo cual, podrán celebrar acuerdos entre ellos y con otras entidades territoriales, con el fin de propiciar la coordinación y armonización tributaria, a fin de evitar múltiple imposición interjurisdiccional.

- No podrá cobrarse impuesto, tasa, ni contribución municipal alguna, que no esté previamente establecida en alguna ordenanza.
- Los municipios podrán crear tasas con ocasión de la utilización privativa de bienes de su dominio público, así como por servicios públicos o actividades de su competencia.
- Los municipios podrán celebrar contratos de estabilidad tributaria, con contribuyentes o categorías de contribuyentes, a fin de asegurar la continuidad en el régimen relativo a sus tributos, en lo concerniente a alícuotas y criterios para distribuir la base imponible; cuando sean varias las jurisdicciones en las cuales un mismo contribuyente desarrolle un proceso económico, así como cualquier otro elemento determinativo del tributo, cuando las circunstancias así lo ameriten.
- Los municipios en sus contrataciones no podrán obligarse a renunciar al cobro de sus tributos, así como tampoco podrán comprometerse contractualmente a obtener la liberación del pago de impuestos nacionales o estatales. Tales estipulaciones serán nulas de pleno derecho y, así mismo lo serán, las exenciones o exoneraciones de tributos municipales concedidas por el poder nacional a los estados.
- El régimen de prescripción de las deudas tributarias se regirá por lo dispuesto en el Código Orgánico Tributario. Dicho Código aplicará de manera supletoria en la materia tributaria municipal que no esté expresamente regulada en esta Ley o en las Ordenanzas.
- El municipio sólo podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, en los casos y con las formalidades previstas en las Ordenanzas.
- Las relaciones fiscales entre la República, los estados y los municipios estarán regidas por los principios de integridad territorial, autonomía, coordinación, cooperación, solidaridad interterritorial y subsidiariedad. En consecuencia, en el

ejercicio de sus competencias propias, los municipios deberán ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados.

- En atención al principio de colaboración entre los distintos niveles de la Administración Pública y en la relación de reciprocidad que permita la efectividad de la coordinación administrativa, los municipios deberán: facilitar información estadística y contable, cooperación y asistencia técnica activa a los fines de facilitar el cumplimiento de sus tareas relacionadas con la recaudación tributaria.
- La administración tributaria del municipio podrá elaborar y ejecutar planes de inspección conjunta o coordinada con las demás administraciones tributarias a nivel municipal, estatal o nacional.
- Todas las autoridades civiles, políticas, administrativas, militares y fiscales de la República, de los estados, municipios y del Distrito Capital, los registradores, notarios y jueces, así como los particulares, están obligados a prestar su concurso para la inspección, fiscalización, recaudación, administración y resguardo de los ingresos municipales y a denunciar los hechos que pudieren constituir ilícitos tributarios contra la hacienda pública municipal.
- Es competencia de los municipios la fiscalización, gestión y recaudación de sus propios tributos, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de otras entidades locales, de los estados o de la República. Estas facultades no podrán ser delegadas a particulares.

2.1.5.2. Ingresos tributarios del municipio

En el artículo 176 y siguientes se establece la tipología de ingresos tributarios atribuidos al municipio venezolano, los cuales corresponden a los siguientes rubros:

- Impuesto sobre Inmuebles Urbanos
- Impuesto sobre Predios Rurales
- Impuesto sobre Transacciones Inmobiliarias
- Contribuciones especiales por concepto de plusvalía, sobre propiedades inmuebles causadas por cambio de uso o de intensidad en el aprovechamiento, así como por mejoras incluidas en las mismas.
- Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos
- Impuesto sobre Espectáculos Públicos

- Impuesto sobre Juegos y Apuestas Lícitas
- Impuesto sobre Propaganda y Publicidad Comercial
- Impuesto sobre Actividades Económicas

2.1.5.3. Conformación de la hacienda municipal

Aunado al análisis anterior, resulta interesante estudiar la estructuración de la Hacienda Municipal bajo el marco legal en comento. En este sentido se prevé en el artículo 127 y siguientes:

- La Hacienda Pública Municipal está constituida por los bienes, ingresos y obligaciones que forman su activo y pasivo, así como los demás bienes y rentas, cuya administración corresponda al ente municipal. El Tesoro Municipal está conformado por el dinero y los valores de la entidad municipal, así como por las obligaciones a su cargo.
- Son bienes municipales, sin menoscabo de legítimos derechos de terceros, los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título formen parte del patrimonio del municipio, o aquellos destinados en forma permanente a algún establecimiento público o servicio del municipio o a algún ramo de su administración, salvo disposición en contrario.
- Los bienes municipales se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado. A los bienes del dominio público corresponden: a. Los ejidos, exceptuando las tierras correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas. b. Las vías terrestres urbanas, rurales y de usos comunales. c. Las que adquiera el municipio mediante expropiación conforme a la ley.

2.1.5.4. Ingresos ordinarios del municipio

De acuerdo al artículo 140 de la LOPPM se prevén los siguientes:

- Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes.
- Las Tasas por el uso de sus bienes o servicios, las Tasas Administrativas por licencias o autorizaciones, los Impuestos sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional, los Impuestos sobre Inmuebles

Urbanos, Vehículos, Espectáculos Públicos, Juegos y Apuestas Lícitas, Propaganda y Publicidad Comercial, Contribuciones Especiales por mejoras sobre Plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de urbanización urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados por la ley nacional.

- El Impuesto Territorial Rural o sobre Predios Rurales y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
- Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
- Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
- Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Los demás que determine la Ley.

2.1.5.5. Conformación y distribución del situado constitucional

De acuerdo al artículo 141 de la LOPPM se establece que: el situado constitucional es el ingreso que le corresponde a los municipios en cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional, el cual comprende: a. Una cantidad no menor del veinte por ciento (20%) de la correspondiente al respectivo estado en el presupuesto de los ingresos ordinarios del Fisco Nacional, y b. Una participación no menor del veinte por ciento (20%) de los demás ingresos ordinarios del mismo estado. La distribución del situado entre los municipios de cada estado se hará conforme a los siguientes parámetros: treinta por ciento (30%) en partes iguales, cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de los municipios y veinte por ciento (20%) en proporción a su extensión territorial.

2.1.5.6. Ingresos extraordinarios del municipio

En el artículo 142 de la LOPPM se prevén los siguientes:

- El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
- Los bienes que se donaren o lograren a su favor.

- Las contribuciones especiales.
- Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales.
- El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de conformidad con la ley.

Destaca esta Ley que los ingresos públicos extraordinarios, sólo podrán destinarse a la inversión en obras o servicios y al incremento efectivo del patrimonio municipal. Excepcionalmente, y sólo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse a tales fines, con la autorización previa del Concejo Municipal. Igualmente establece que los municipios y los entes creados por ellos, no podrán realizar operaciones de crédito público externo ni en moneda extranjera, ni garantizar obligaciones de terceros (artículos 143 y 145).

2.1.5.7. El pasivo de la hacienda municipal

En el artículo 148 de la LOPPM se establece que el pasivo de la Hacienda Pública Municipal está conformado por:

- Las obligaciones legalmente contraídas, derivadas de la ejecución del presupuesto de gastos.
- Las deudas válidamente contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos anteriores.
- Las acreencias o derechos reconocidos administrativamente a favor de terceros, de conformidad con los procedimientos legales aplicables, y las obligaciones del municipio por sentencia definitivamente firme.
- Los valores consignados por terceros, que el municipio esté legalmente obligado a entregar.
- Cualquier otro que califique como tal, según la ley.

Puede observarse claramente que las competencias tributarias del municipio venezolano, son prácticamente las mismas establecidas en la Constitución de 1999.

2.1.6. Participación ciudadana en el marco de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal

Esta materia se encuentra regulada en el artículo 253 y siguientes de la LOPPM en los siguientes términos: La participación protagónica del pueblo en la formación,

ejecución y control de la gestión pública municipal, es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo, tanto individual como colectivo dentro del municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y facilitar las formas, medios y procedimientos, para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna.

Los ciudadanos tienen el derecho a requerir y utilizar los servicios públicos del municipio y a participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación. Igualmente, de forma organizada, tienen derecho a la gestión de los servicios públicos conforme a la legislación vigente respectiva, y están obligados a contribuir al mantenimiento, preservación y mejora de la calidad de los mismos. Aunado a ello, se prevé el derecho a organizarse en contralorías sociales, con el fin de ejercer el control del gobierno local, vinculando de esta manera la ciudadanía a las labores de fiscalización pública y a la valoración del desempeño de las entidades y los organismos de la administración pública municipal (artículos 258 y 259).

En artículos siguientes, la ley en comento establece los medios de participación ciudadana, haciendo referencia al ejercicio de la soberanía popular, a través de instrumentos individuales o colectivos, mediante los cuales pueda manifestar el pueblo su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas, iniciativas, quejas, denuncias; y en general, expresar su voluntad respecto a asuntos de interés colectivo. Dentro de los medios de participación, se señalan los siguientes: *a.* Cabildos abiertos. *b.* Asambleas de ciudadanos. *c.* Consultas públicas. *d.* Iniciativa popular. *e.* Presupuesto participativo. *f.* Control social. *g.* Referendos. *h.* Iniciativa legislativa. *i.* Medios de comunicación social alternativos. *j.* Instancias de atención ciudadana. *k.* Autogestión, y *l.* Cogestión (artículo 261).

Debe señalarse que estos mecanismos de participación social destacados en la LOPPM, están sustentados en los preceptos del artículo 70 de la Constitución Nacional que establece: son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas, incluyendo

las de carácter financiero; las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas, guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

Concretamente, en esta materia señala en su artículo 184 que: la ley creará los mecanismos abiertos y flexibles, para que los estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que éstos estén en capacidad de administrar. Dentro de éstos destacan: servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y, prestación de servicios públicos.

Igualmente, se establece que para ello es necesario, incentivar la participación de las comunidades y ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales, así como en la ejecución y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción, lo cual debe concretarse, en un estímulo a la economía social a través de la conformación de cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas bajo la filosofía de la autogestión y la cogestión.

Adicionalmente, preceptúa este artículo constitucional que las políticas públicas de las municipalidades, en el proceso de descentralización de servicios públicos hacia las parroquias, comunidades organizadas, barrios y distintas vecindades; deben fomentar e incentivar la conformación de cooperativas y empresas comunales, como fuentes generadoras de empleo y bienestar social.

2.1.6.1. Descentralización de servicios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados

En concordancia con los preceptos constitucionales sobre la materia, la LOPPM en su artículo 280 y siguientes establece que: Los municipios descentralizarán y transferirán a las comunidades y grupos vecinales organizados, la prestación de los servicios públicos municipales, previa demostración de su capacidad para prestarlos.

El proceso de traspaso de la(s) competencia(s) a que hubiere lugar, se hará mediante convenios suscritos entre el municipio y la comunidad o grupo vecinal organizado y legalmente constituido, reservándose el municipio la potestad de revertir o reasumir la prestación del servicio, en aquellos casos en que las comunidades o grupos

organizados, dejaren de prestarlo o lo hiciesen deficientemente, requiriéndose para ello la aprobación mayoritaria del Consejo Municipal (artículos 282 y 283).

Paralelamente, esta ley estipula que el Consejo Legislativo de cada estado, deberá establecer el procedimiento más idóneo para ejecutar la transferencia de competencias hacia los municipios, a las comunidades organizadas y grupos vecinales (artículo 284).

En este punto es importante destacar que antes de reformar la LORM en el año 2005 y denominarla LOPPM, ya estaban en vigencia dos importantes instrumentos jurídicos que regulan la materia de la participación ciudadana y la incorporación de las comunidades organizadas en los planes de inversión de los estados y municipalidades. Estos instrumentos son: La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCPP) y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), ambas promulgadas en el año 2002.

A través de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP), se creó un mecanismo que estimula la integración y coordinación de las políticas públicas de los niveles de gobierno estatal, municipal y las comunidades organizadas con el gobierno nacional. Paralelamente, bajo la misma dinámica, mediante los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), se incentiva a nivel local la integración del gobierno municipal con las parroquias, comunidades y grupos sociales organizados en general, con el ánimo de fortalecer el proceso de descentralización (Lovera, 2008, 110-111).

El objetivo fundamental que orienta el objetivo de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP), se circunscribe a diseñar el Plan de Desarrollo Estatal (Desarrollo Territorial), de manera coordinada con el nivel nacional y municipal de gobierno, en el cual se incluyan las sugerencias y recomendaciones de los representantes del poder municipal, sobre las principales inversiones requeridas en sus áreas de influencia y, la necesidad de presentar proyectos de inversión suficientemente sustentados, al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), a objeto de que se disponga de los recursos requeridos en cada sector. Además, se destaca la necesidad de que los estados comiencen a descentralizar distintos servicios hacia las municipalidades, en concordancia con los preceptos constitucionales vigentes (LCEPCPP, artículo 9).

En el caso de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), su objetivo primordial se orienta a la planificación del desarrollo local (Plan de Desarrollo

del municipio), en el cual debe incluirse en alto grado, la participación ciudadana de las distintas comunidades, grupos vecinales y demás grupos sociales organizados, con la finalidad de incluirlos a la gestión pública de las municipalidades; en el marco de un amplio proceso de desconcentración administrativa de funciones, según los lineamientos generales establecidos en la Constitución Nacional (LCLPP, artículo 2).

Igualmente, es importante señalar que es precisamente en el texto de esta Ley, cuando por primera vez en Venezuela se incluye la figura de los *Consejos Comunales*, como una nueva organización social para incentivar la participación ciudadana. Efectivamente, el artículo 8 de la LCLPP establece en esta materia: El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de *Consejos Parroquiales y Comunales* en cada uno de los espacios de la sociedad civil, que en general, respondan a la naturaleza propia del municipio; cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo, en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como en la formulación de ideas y propuestas, que la comunidad organizada requiera presentar ante el Consejo Local de Planificación Pública.

En este sentido, la LOPPM recoge este mismo planteamiento en los artículos 110 y siguientes, además de fortalecer la participación protagónica en la gestión local en el Título VI, en el cual se establece que: La participación protagónica del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública municipal, es el medio necesario para garantizar su completo desarrollo, tanto individual como colectivo dentro del municipio. Las autoridades municipales deberán promover y garantizar la participación de los ciudadanos en la gestión pública y, facilitar las formas, medios y procedimientos, para que los derechos de participación se materialicen de manera efectiva, suficiente y oportuna (artículo 253).

Sin embargo, bajo la dinámica de profundizar el proceso de descentralización hacia las comunidades organizadas, no fueron suficientes las bases jurídicas ampliamente desarrolladas en la LOPPM del año 2005, ya que esta ley seguiría siendo modificada en forma sucesiva durante los años siguientes, con el ánimo de incorporar la figura de *las Comunas y los Consejos Comunales*, como nuevos entes político-territoriales del proceso de descentralización en Venezuela.

Todo ello, pese a que la Constitución Nacional vigente, no prevé esta materia de manera clara y precisa en ninguno de sus artículos. Es así como, siguiendo este accionar fuera de los preceptos de la Constitución Nacional, se promulga el 10 de Abril

de 2006, la Ley de los Consejos Comunales (LCC), con lo cual, se dio inicio en Venezuela a la conformación del *Estado Comunal* en sustitución del vigente *Estado Constitucional*, mediante la creación de unidades político-administrativas paralelas a las institucionalmente establecidas.

3. Del Estado Constitucional al Estado Comunal

Pese a que la descentralización fue elevada a rango constitucional en 1999, como una muestra de querer fortalecer este proceso tímidamente iniciado en 1989, la realidad política y social muy prontamente se encargaría de mostrar una realidad muy distinta, en la cual, aquel corto período de 10 años quedaría expresado como una pequeña isla en el tiempo a lo largo del amplio devenir histórico del centralismo en Venezuela, desde su conformación como República hasta nuestros días.

Esta nueva dinámica centralista del poder político, estuvo fortalecida por la aprobación de la reelección inmediata de la figura del Presidente de la República y la extensión del período presidencial a seis años en la nueva Carta Magna de 1999, así como, por la creación de un sistema unicameral en la Asamblea Nacional, quedando de esta manera eliminada la figura del Senado; que hasta entonces había estado integrado por dos representantes por cada estado y dos por el Distrito Federal, lo que implicó, la desaparición de la representación territorial equitativa, entre otras razones (Mascareño, 2007, 17).

3.1. De vuelta al centralismo del poder político en Venezuela

El propio devenir de la dinámica política, con el ascenso al poder del extinto Presidente Chávez en 1999, fue desvirtuando progresivamente los avances que en materia de descentralización se habían establecido en la novedosa Carta Magna recién promulgada, al observarse una tendencia cada vez más personalista en la conducción política de la Nación, apoyada en el elevado nivel de popularidad con el que contaba en los primeros años de su mandato.

En torno a su figura se habían tejido muchas esperanzas de una amplia masa social, que había sido marginada de los beneficios sociales en el período anterior, producto de la elevada ineficiencia del Estado venezolano, en la gestión del ingreso petrolero hacia el fomento del desarrollo económico y social del país.

Desde sus inicios en el poder, el nuevo mandatario fue conquistando cada vez mayores espacios políticos, de los pocos que aún permanecían en poder de la oposición. Dentro de éstos destaca el abrumador triunfo que obtuvo el partido oficialista en las elecciones regionales del año 2004, obteniendo 20 de las 22 gobernaciones a nivel nacional. Otro evento importante que facilitó su elevada concentración de poder, fue el control absoluto que obtuvo del Poder Legislativo en el año 2005, producto de que la oposición se abstuvo de participar en las elecciones, alegando falta de transparencia en el proceso electoral, control que mantendría a lo largo de toda su permanencia en el poder hasta el año 2012.

El control absoluto del Poder Legislativo, le facilitó ampliamente lograr también el control de los demás poderes e instituciones del Estado venezolano: el Poder Judicial representado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), el Poder Electoral, el Poder Moral y la Contraloría General de República.

De esta manera comenzó a hacerse muy frecuente, la práctica de legitimar múltiples y variados actos públicos a partir de sus propias decisiones, obviando la aprobación de las instancias competentes en la materia, lo cual, comenzó a minar el funcionamiento equilibrado y autónomo de las instituciones públicas. Bajo esta vieja y conocida manera de hacer política en la historia venezolana, fueron desapareciendo las fronteras entre los distintos poderes públicos, fundamentalmente su autonomía e independencia, ya que cada vez se concentraban mayores atribuciones entorno a la figura personal del Presidente de la República.

Tal situación impuso en Venezuela, una estructura de poder ampliamente centralizada en torno a una sola persona, quien a partir de entonces, lucharía por poner en práctica su anhelada filosofía del *Socialismo del Siglo XXI*, con la cual, logró conquistar la población venezolana para acceder al poder por segunda vez en el año 2006.

Fue a partir de este año que el Ejecutivo Nacional declaró la urgencia de implementar el *Socialismo del Siglo XXI*, haciéndose indispensable el poner en marcha una serie de reformas políticas y constitucionales, que facilitarían el control directo, por parte del poder central, de la distribución del poder político en Venezuela. Bajo este enfoque centralista, sería la participación protagónica del pueblo, organizado en distintas asociaciones comunitarias y vecinales, el elemento esencial para la construcción de una sociedad de equidad y de justicia social (Banko, 2008, 174).

3.2. El ataque al proceso de descentralización y su progresivo debilitamiento

Siendo la premisa fundamental del Ejecutivo Nacional, el implantar un sistema político socialista, basado en la mayor participación de las comunidades organizadas y grupos vecinales, que progresivamente se transformarían en nuevas estructuras de poder, que operarían de manera paralela a las municipalidades y gobernaciones; prontamente comenzaron a sentirse las protestas de los representantes legítimos de los niveles subnacionales de gobierno, pues estimaban que en el mediano plazo, sus competencias se verían seriamente afectadas, al asumir los nuevos grupos organizados sus propias atribuciones como nuevos niveles de gobierno subnacional.

Bajo esta dinámica, el centralismo comenzó a hacerse presente desde comienzos del año 2000, a través de las distintas diatribas políticas con los gobernadores y alcaldes, principalmente con aquellos que no eran adeptos al partido político del gobierno; en las cuales, de manera intempestiva se les amenazaba con reducir y retener las asignaciones presupuestarias que por ley les correspondían, a fin de opacar su desempeño a nivel regional y local, lo que posteriormente, generó improductivos litigios en los tribunales.

Los recursos de los cuales el poder central disponía de manera totalmente discrecional e ilegítima en su asignación territorial, eran los correspondientes a las principales fuentes de financiamiento del proceso de descentralización venezolano, previstas con carácter constitucional en la Carta Magna vigente: *el situado constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y las Asignaciones Económicas Especiales (AEE)*, para lo cual se recurrió a distintos subterfugios legales, en aras de reducir el monto de estas fuentes de ingresos, propias de los niveles subnacionales de gobierno y, orientar el destino de éstos hacia otros fines; concretamente el situado constitucional de los estados (y por ende de los municipios), dejó de ser el 20% de los ingresos ordinarios de la Nación, para oscilar en una banda entre el 15% y el 20% de éstos (Rachadell, 2008, 114).

Los embates afrontados por la descentralización en los primeros seis años de la nueva administración, claramente se perciben en la caída del nivel de ingreso de estados y municipios en el presupuesto nacional. Efectivamente, en el año 1998 esta participación era del 29%, en el año 2004 este indicador había descendido al 21%; en el 2005 ya se ubicaba en el 19% y en el 2006 en un 17%, lo cual demuestra, la existencia de un claro proceso de re-centralización fiscal, mediante el manejo y control

discrecional de los recursos financieros por parte del poder nacional (Mascareño, 2007, 19).

Igualmente, en materia legal la Asamblea Nacional a partir del año 2000, inició el desconocimiento del principio del federalismo y el carácter autónomo de los estados y municipios, como entes políticamente descentralizados. En este sentido, comenzó a considerarlos como unidades administrativas, dependientes del poder central, al que deberían someter sus actuaciones. Tal situación se observa cuando se sanciona la Ley de Licitaciones, la Ley del Estatuto de la Función Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, la Ley de Aviación Civil y la Ley General de Puertos, entre otras; en las cuales el Ejecutivo Nacional, somete a los estados y municipios a una subordinación jerárquica respecto al Poder Nacional, desconociendo de esta manera el carácter autónomo, como entes políticamente descentralizados que les otorga la Constitución Nacional.

Paralelamente, el máximo órgano legislativo del país, fomentó el desconocimiento de los mandatos constitucionales en materia de descentralización, a través de omisiones conscientes. Dentro de éstas se encuentra la negativa a promulgar leyes fundamentales, que contribuyeran al fortalecimiento del Estado federal descentralizado, previstas en la Constitución de 1999; tales como la ley del Consejo Federal de Gobierno, el Fondo de Compensación Interterritorial, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, así como la devolución a los estados de la competencia para administrar las tierras baldías, entre otras.

Tampoco se observó ningún avance en materia de transferencia de competencias, del poder nacional hacia los estados y municipios, como efectivamente se había previsto en el texto constitucional de la Carta Magna de 1999. Al contrario, se manifestó una verdadera involución en este sentido, ya que nunca se generaron las condiciones políticas que estimularan un proceso de negociación entre los distintos niveles de gobierno. El retroceso en esta materia se expresa en casos aislados, en los cuales algunos organismos públicos centrales, como el Ministerio de Salud, amenazaba con revertir las competencias a los gobiernos subnacionales, que con carácter constitucional tienen atribuidas en esta materia (Mascareño, 2007, 18-19).

A fin de acrecentar la concentración de recursos en el poder central, se fueron conformando inicialmente una serie de fondos e institutos destinados a programas sociales, tales como el Fondo Único Social (FUS) y el Plan Bolívar 2000, entre otros muchos que se crearían hasta el año 2012, lo cual fue estimulado por los ingentes

recursos que percibió la Nación producto de los elevados precios del petróleo a nivel internacional. Es importante destacar que estos fondos dependían directamente de la Presidencia de la República y tenían una elevada connotación político-partidista, constituyéndose en una vía alternativa y personalista para la prestación de servicios públicos, frente a la estructura dispuesta en la Constitución Nacional, que se distribuye entre el poder nacional, estatal y municipal. La razón argumentada por el Poder Ejecutivo para la administración directa de estos fondos en el campo social, era la ineficiencia y mal manejo por parte de los entes descentralizados de gobierno.

Bajo esta filosofía centralista del poder, el Ejecutivo Nacional procedió a implementar en el año 2003, un nuevo mecanismo de ejecución del gasto social, conocido como *las Misiones*³¹. Bajo esta nomenclatura se englobaron posteriormente, distintos programas sociales de asignación de gasto público a las clases de menores recursos, la mayoría de ellos con carácter asistencialista, por lo que los recursos traspasados hacia las comunidades organizadas, no eran retornables al Estado venezolano.

La naturaleza y dinámica operativa de estos fondos sociales, ha sido duramente criticada por distintos sectores del mundo académico, político y empresarial, por el carácter político-partidista con que son manejados por el Presidente de la República, sin importar la relación costo/beneficio, excepto en el campo político (Rachadell, 2008, 115).

Dentro de estos programas, destaca la *Misión Barrio Adentro*, cuyos resultados en el campo de la salud pública en las primeras etapas de gestión, fueron muy significativos, pese a la discrecionalidad financiera con que se manejaron los recursos asignados. El no disponer de un mecanismo objetivo y transparente en la asignación de estos fondos, fácilmente ha estimulado casos de corrupción administrativa, desconociéndose claramente la relación costo/beneficio de los mismos y el porcentaje del monto asignado que verdaderamente llega a los beneficiarios previamente definidos.

Posteriormente, a partir del año 2006 se incrementan estas unidades administrativas de recursos sociales, paralelas al poder constitucionalmente establecido y altamente politizadas en Venezuela, las cuales en su totalidad, dependen directamente de la Presidencia de la República. Efectivamente, al programa de las distintas *Misiones Sociales*, se le agregarán ahora los *Consejos Comunales* y distintas estructuras político-

³¹ El tema de las misiones sociales en Venezuela será abordado con mayor detalle en un apartado posterior.

partidistas tales como, los *Círculos Bolivarianos y Unidades de Batalla Electoral*, denominados por el Ejecutivo Nacional *factores bolivarianos*.

Bajo esta dinámica, progresivamente se fue fortaleciendo una estructura paralela, para transferir recursos públicos a organizaciones altamente politizadas y sin ninguna obligación de rendir cuentas en la gestión de los mismos, más allá de la lealtad política al gobierno de turno, la cual, pensaba institucionalizarse mediante los cambios constitucionales que se pretendían incorporar a la Carta Fundamental en diciembre de 2007 (Banko, 2008, 175).

3.3. La Ley de Los Consejos Comunales en el marco de la descentralización y su influencia en el poder municipal

Bajo la dinámica centralista seguida por el Ejecutivo Nacional, se promulgó la Ley de los Consejos Comunales (LCC) el 10 de abril del año 2006, con el ánimo de sentar las bases jurídicas del *Estado Comunal* en Venezuela. Efectivamente, en el texto de esta ley se enuncia que el objetivo fundamental de los Consejos Comunales es: crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (artículo 1).

3.3.1. La conformación de los Consejos Comunales

En el cuerpo normativo de la LCC se estipula, que los mismos son considerados instancias de participación, articulación e integración de los distintos grupos sociales y comunidades organizadas, con el fin de garantizarle al pueblo organizado, la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a satisfacer sus necesidades más perentorias, siempre en el marco de la democracia participativa y protagónica (artículo 2).

Por otra parte, la organización y funcionamiento de los Consejos Comunales debe orientarse por los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Para la conformación de éstos, se requiere al menos entre 200 y 400 familias de una misma comunidad, en el área urbana, de al menos 20 familias en el área rural y, tan solo de 10 familias, en las comunidades indígenas.

Igualmente, destaca esta norma jurídica que es la *Asamblea de Ciudadanos*, la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son vinculantes para el Consejo Comunal que se integre, el cual estará conformado por un Comité de Trabajo, expresado en un colectivo de personas debidamente organizadas, con el fin de atender las necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad.

Las áreas de trabajo desarrolladas por cada Consejo Comunal, dependerán de las características propias de cada comunidad y de sus necesidades más apremiantes, pudiendo orientar su accionar hacia la economía popular y *el desarrollo endógeno*, desarrollo social integral, vivienda, hábitat e infraestructura, y cualquier otra que defina la comunidad, en determinado momento.

Resalta en esta novedosa ley, el carácter de *comunidad organizada* u *organizaciones comunitarias*, como aquellos grupos de ciudadanos que orienten sus acciones en torno a objetivos e intereses comunes, pudiendo conformar en este sentido distintos comités: comité de tierras urbanas y rurales, comités de salud, comité de educación, comité de protección e igualdad social, comité de economía popular, comité de cultura, comité de seguridad integral, comité de medios de comunicación e información, comité de recreación y deportes, comité de alimentación, mesas técnicas de agua, mesas técnicas de energía y gas, comité de servicios, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores, organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles y cooperativas, entre otras (artículos 4 y 9).

Cada comité de trabajo requiere de un vocero, que es la persona electa en la Asamblea de Ciudadanos, para que coordine toda la dinámica propia de su área y conjuntamente con otros voceros, coordine todo el accionar del Consejo Comunal constituido, especialmente la instrumentación de las acciones tomadas y su respectiva comunicación a las instancias correspondientes, para lo cual cuenta con un Banco Comunal, en el que sustenta su accionar económico-financiero (artículos 3,4 y 5).

3.3.2. Atribuciones de la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal

Como ya se señaló antes, la Asamblea de Ciudadanos es la máxima instancia para el ejercicio del poder ciudadano, la cual está integrada por los habitantes de la

comunidad mayores de 15 años, cuyas principales atribuciones son las siguientes (artículo 6):

- Aprobar las normas de convivencia de la comunidad.
- Aprobar los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunal.
- Aprobar el plan de desarrollo de la comunidad.
- Aprobar los proyectos presentados al Consejo Comunal en beneficio de la comunidad, así como la integración de los proyectos para resolver las necesidades afines con otras comunidades e instancias de gobierno, bajo la orientación sostenible y sustentable del *desarrollo endógeno*.
- Ejercer la contraloría social.
- Adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria.
- Elegir los integrantes de la comisión promotora.
- Otras.

El funcionamiento y operatividad de cada Consejo Comunal será desempeñado a través del trabajo coordinado de sus tres órganos fundamentales: el órgano ejecutivo, cuya función principal es ejecutar las decisiones tomadas por la Asamblea de Ciudadanos; la unidad de gestión administrativa, encargada de ejecutar financieramente los planes y proyectos surgidos de las decisiones tomadas en Asamblea de Ciudadanos, a través de la administración y gestión del Banco Comunal. Y, el tercer órgano operativo es la unidad de contraloría social, cuya función primordial es realizar la supervisión, control y seguimiento del manejo de los recursos asignados al Consejo Comunal por parte del poder nacional (artículos 7, 8, 9,10 y 11).

Como puede observarse, además de destacar la participación ciudadana en alto grado y la contraloría social, se incluye el término de *desarrollo endógeno*, como sinónimo de *desarrollo local* y, se apunta a un campo social más micro, como es la comunidad, respecto a las leyes anteriormente analizadas, lo cual, en principio luce interesante como estímulo al desarrollo económico, no obstante; estas atribuciones están claramente asignadas de manera exclusiva al municipio venezolano en la Ley del Poder Público Municipal (LPPM), implicando de hecho un cercenamiento de sus propias competencias.

Además, esta Ley prevé la derogación del artículo 8 de la Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) y, todas las disposiciones anteriores a ésta que puedan llegar a contradecirla, como claramente se establece en su disposición derogatoria única dentro del Capítulo IX. Sin lugar a dudas, la intención del legislador

es desvincular completamente la figura de los Consejo Comunales prevista en la LCLPP, bajo la tutela del poder municipal, para hacerlos depender ahora de manera exclusiva del poder central, como se verá más adelante, corroborándose claramente la confiscación de las atribuciones del municipio venezolano en distintas materias propias del gobierno local.

3.3.3. Fuentes de financiamiento de los Consejos Comunales

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 25 de la LCC se prevén las siguientes fuentes de ingresos:

- Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
- Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
- Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
- Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
- Los provenientes de donaciones, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico respectivo.
- Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley.

Para el manejo financiero y administrativo de estos recursos, la ley en comento prevé en los artículos 28 y 29, la creación del *Fondo Nacional de los Consejos Comunales* (FNCC), el cual se constituirá como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas y estructurado por una junta directiva conformada por un Presidente, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Su objetivo fundamental es el financiamiento de los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de recursos financieros se realiza a través de las unidades de gestión financiera creadas por los Consejos Comunales.

3.3.4. Adscripción de los Consejos Comunales

De acuerdo con lo previsto en el artículo 30 y siguientes, la ley en referencia dispone la creación de la *Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular*, designada por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los fines de: *a.* Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local. *b.* Fortalecer el poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y *el desarrollo endógeno*, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades. *c.* Generar mecanismos de formación y capacitación. *d.* Recabar los diversos proyectos aprobados por los Consejos Comunales. *e.* Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos, de acuerdo a los recursos disponibles en el *Fondo Nacional de Los Consejos Comunales*. *f.* Crear en las comunidades, donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente ley y su reglamento.

Por otra parte, se prevé que la *Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular*, designará una *Comisión Regional Presidencial del Poder Popular* por cada estado, previa aprobación del Presidente de la República, para lo cual, la Asamblea Nacional designará una comisión especial, que conjuntamente con las comisiones presidenciales estatales, realicen una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los Consejos Comunales.

3.4. La disminución de las principales fuentes de ingresos de los estados y municipios en aras del fortalecimiento financiero de los Consejos Comunales

Es importante destacar que en el proceso de definición y creación de las principales fuentes de financiamiento de los Consejos Comunales, prontamente se acudió al desmejoramiento de los montos presupuestarios de recursos, que por ley le corresponden a los estados y municipios, concretamente, los asignados a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), principales fuentes de financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno.

En este sentido se procedió el 9 de marzo de 2006 a modificar la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) y el día 22 del mismo mes fue modificada la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), modificando la proporción distributiva de recursos entre las gobernaciones, alcaldías y, ahora, los Consejos Comunales, como nuevos beneficiarios.

El nuevo criterio distributivo establece que de los recursos ordinarios del presupuesto nacional que antes se repartían otorgando el 60% a los estados y el 40% a los municipios, ahora corresponderá el 42% a los estados, el 28% a los municipios y el 30% a los Consejos Comunales; mientras que de los recursos extraordinarios que ingresen a cualquiera de los fondos, corresponderá el 30% a los estados, el 20% a los municipios y el 50% a los Consejos Comunales.

Es indudable que esta modificación a las leyes que sirven de base al financiamiento territorial en Venezuela, implica una considerable desmejora a las finanzas subnacionales, las cuales, por naturaleza tienen una alta dependencia de los recursos del poder nacional, en virtud de las poquísimas fuentes tributarias con que cuentan los estados y la baja capacidad tributaria de un elevado porcentaje de municipios venezolanos.

Pero la nueva normativa también implica importantes limitaciones a la participación comunitaria libre y autónoma, ya que ahora las comunidades organizadas, deben cumplir una serie de requisitos legales para su creación e inscripción en el Ministerio del Poder Popular y así poder acceder a los recursos financieros, que les permita la ejecución de los planes y proyectos estipulados en los Consejos Comunales. Tales solicitudes pueden ser aprobadas o rechazadas en función de los intereses político-partidistas del Ejecutivo Nacional, ya que no se establecen criterios objetivos de distribución. Es precisamente la carencia de autonomía de estas nuevas organizaciones político-administrativas, que nacen bajo el amparo y manejo directo del poder central, el elemento fundamental para incentivar una verdadera participación ciudadana y soberana (Rangel, 2010, 82 y Banko, 2008, 176).

De esta manera, se ha pretendido desdibujar el binomio democracia representativa y participativa, previsto en la Carta Magna vigente y sustituirlo por el concepto de democracia delegativa, ya que los Consejos Comunales, más que una expresión de democracia participativa, son concebidos como un engranaje del Estado, limitando así su autonomía como organizaciones sociales. El pretender estatizar y homogenizar el tejido organizativo de las comunidades donde se asientan los Consejos

Comunales, pone en grave peligro sus expresiones autónomas y tiende a convertirlos en grupos políticos adeptos al partido de gobierno, desnaturalizando complemente la libertad de pensamiento que se requiere para lograr una verdadera participación ciudadana, en el plano de la democracia social (Lovera, 2008, 3 y 15).

También se ha desdibujado la organización del poder público en Venezuela, que hasta ahora se suponía distribuido entre el Poder Estatal o Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal de acuerdo a lo previsto en el artículo 136 de la Carta Magna vigente, surgiendo ahora de manera totalmente inconstitucional, un nuevo nivel del poder público expresado en Los Consejos Comunales, con actuación independiente de los gobiernos territoriales y completamente dependiente del interés político y financiero del Ejecutivo Nacional. Esta situación constituye una muestra incuestionable del giro recentralizador del Estado venezolano en el campo de las finanzas subnacionales, lo cual, unido al carácter netamente centralista de la Constitución Nacional, conlleva a afirmar, que en Venezuela rige una Federación Centralizada, matizada solo nominalmente como un Estado federal descentralizado (Rangel, 2010, 80 y Brewer, 2004a, 102).

3.5. El proyecto de reforma constitucional y la nueva geometría del poder

Tras haber conquistado nuevamente la primera magistratura en el año 2006, el entonces Presidente Chávez, inició su segundo período de gobierno bajo la premisa de construir y poner en marcha la filosofía del *Socialismo del Siglo XXI*, como el norte político de su nueva gestión; para lo cual, consideró necesario acelerar tal proceso, mediante la implementación de una reforma constitucional que le garantizaría la suficiente legitimidad a los cambios previstos a la Carta Fundamental de la Nación.

En este sentido anunció la puesta en marcha de *cinco motores constituyentes*: el primero estaba asociado con la necesidad de la aprobación de una Ley Habilitante que le permitiera legislar en distintas materias, el segundo motor se refería a la reforma constitucional requerida, el tercer motor denominado Moral y Luces, estaba orientado a fortalecer la difusión de los valores socialistas a través de la educación. El cuarto motor apuntaba hacia la implementación de radicales reformas en la distribución de los poderes públicos en el espacio nacional, también denominada *nueva geometría del poder*, la cual llevaba de manera implícita, la modificación del ordenamiento político-territorial del país y, finalmente, el quinto motor hacía referencia, a los Consejos

Comunales, como la unidad fundamental de participación ciudadana, a través de los cuales, el pueblo organizado ejercería directamente la gestión de las políticas públicas y los proyectos requeridos para construir una sociedad de equidad y justicia social (Banko, 2008, 175-176).

Aunado a estos aspectos esenciales, también se incluían en la Propuesta de Reforma Constitucional (PRC), importantes cambios en otras materias de vital importancia para la vida democrática y económica del país en los 36 artículos que serían sometidos a la consulta popular, de los cuales, 33 fueron formulados por el Presidente de la República, través de la Ley Habilitante concedida por el Poder Legislativo a comienzos del año 2007 y los 3 restantes fueron propuestos directamente por la Asamblea Nacional.

Dentro de estas materias destacan las siguientes: la ampliación del período presidencial de 6 a 7 años y su reelección inmediata, pero no por una sola vez, como lo establece el artículo 230 de la Constitución Nacional vigente, sino de *manera indefinida*, lo cual lesionaba gravemente, el principio de alternabilidad democrática previsto en el artículo 6 de la actual Carta Magna; la derogatoria del carácter no deliberante de la Fuerza Armada Nacional, a la cual, ahora se le adjudicaría el calificativo de *bolivariana*, en clara alusión al aspecto político-partidista del gobierno, lesionando completamente lo dispuesto en el artículo 329 de la Carta Magna vigente (artículos 230 y 329 de la PRC). .

Igualmente, destaca la anulación oficial de la autonomía del Banco Central de Venezuela, que de hecho, ya venía operando en la práctica a través de distintos subterfugios legales poco transparentes, mediante los cuales se pretendía claramente que el ente emisor financiara abiertamente el gasto público ejecutado por el gobierno central, contraviniendo el carácter autónomo de éste, previsto en el artículo 318 de la Constitución Nacional y, finalmente, la posible lesión al concepto de propiedad privada, establecido en el artículo 115 de la Constitución Nacional, entre otros aspectos (Rachadell, 2008, 117).

La propuesta de *la nueva geometría del poder*, sustituía nominalmente la tradicional expresión *división político-territorial* del país, en la cual se pretendía, crear una nueva distribución territorial del poder en Venezuela bajo una estructura piramidal, con la figura presidencial ubicada en la cúspide de la cadena de mando. De esta manera, estratégicamente se facilitaría crear o eliminar entidades territoriales, modificar la delimitación jurisdiccional de los estados y municipios, así como controlar todo el

proceso de relaciones políticas que se estableciera entre la base y la cúspide de la cadena de mando (artículo 11 de la PRC).

Igualmente, esta disposición preveía la capacidad de la figura presidencial para decretar *Regiones Estratégicas de Defensa*, a fin de garantizar la seguridad y soberanía de la Nación en cualquier espacio del territorio nacional, así como el nombramiento de las autoridades especiales de éstas, para enfrentar eventuales situaciones de contingencia.

Es en el artículo 16 de la mencionada propuesta de reforma, donde se vislumbra más claramente la concentración del poder político entorno a la figura del Presidente de la República, así como la eliminación de la estructura descentralizada del poder en Venezuela. Concretamente, se estipulaba que *las comunas constituirían las células sociales fundamentales en la conformación del territorio del Estado socialista venezolano, y a partir de éstas se conformaría el Poder Popular, como máxima expresión de la democracia directa*, las cuales, una vez conformadas en la totalidad del perímetro de una ciudad determinada, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, podría libremente conferirle el título de *Ciudad Comunal*, la cual, previamente debería contar con el requerido autogobierno comunal.

Es evidente que la creación de nuevas ciudades, en o entre jurisdicciones municipales, con estructura y competencias políticas paralelas a éste, tácitamente implicaba su total desconocimiento y una severa limitación de las competencias del gobierno local.

Paralelamente a la posibilidad de crear nuevas ciudades comunales, el Presidente de la República con la aprobación mayoritaria de los miembros de la Asamblea Nacional, podría decretar la creación de regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, correspondiendo el nombramiento de las autoridades de estas nuevas entidades político-territoriales al propio Presidente de la República.

Además, *los distritos funcionales podrían conformarse por uno o más municipios, o lotes territoriales de éstos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan*. Es evidente que esta cláusula amenazaba seriamente la integridad y autonomía de los municipios involucrados en el proceso de creación de novedosos distritos funcionales. Igualmente, *las provincias federales se constituirían agregando indistintamente estados y municipios*, con lo cual se conformaría una especie de entidad supraestadal, dirigida por la máxima autoridad nacional (artículo 16 de la PRC).

Esta nueva reorganización del poder público se sustentaba en lo establecido en el artículo 136 de la mencionada propuesta, en la cual se estipulaba que éste abarcaría dos dimensiones, la territorial y la funcional. En el plano territorial el poder público se distribuiría en: Poder Popular, Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional y, en el plano funcional, se estructuraría en base al Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Aún cuando la figura de estados y municipios prevalecía en esta nueva organización del poder público, la creación de nuevas entidades político-territoriales paralelas o superpuestas a su propia jurisdicción territorial y estructura organizativa, siempre dirigidas por la autoridad central; claramente implicaba una reestructuración total de la estructura descentralizada del poder político sustentado en la elección popular de gobernadores y alcaldes, con lo cual, desaparecería completamente el precepto constitucional de la descentralización política y territorial en Venezuela.

Por su parte, se establecía claramente *que el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.* Es decir, el Poder Popular estaría representado por las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno de las ciudades comunales, a través de los Consejos Comunales y demás organizaciones; mediante las cuales podría agruparse la población en función de sus condiciones laborales, de género, edad y situación de discapacidad (artículo 136 de la PRC).

Como se señaló en páginas anteriores, esta aparente democratización de estos pequeños grupos sociales, llevaba implícita la idea de control y concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo, tanto desde el punto de vista político como financiero, no obstante; bajo esta propuesta se consideraba que esta forma de participación ciudadana constituía la verdadera esencia de la democracia protagónica y socialista, desvirtuando completamente la descentralización como política nacional para profundizar la democracia venezolana como se estipula en la Carta fundamental de la Nación (Brewer, 2007, 415).

Paralelamente, el Consejo Federal de Gobierno (CFG), establecido en la Carta Magna de 1999, cuya función principal se orienta a la planificación y coordinación de políticas para el fortalecimiento del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, presidido por el Vice-

presidente de la República, en la nueva propuesta de reforma constitucional perdería completa vigencia.

Efectivamente, se preveía en este sentido sustituir el CFG por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), sin carácter permanente, cuya función primordial sería la evaluación de los distintos proyectos comunales, locales, estatales y provinciales a objeto de incorporarlos al Plan de Desarrollo Integral de la Nación, el cual sería presidido por el primer mandatario nacional (artículo 185 de la PRC).

Claramente se puede apreciar el elevado carácter centralista, en el nuevo esquema organizativo del Estado que se pretendía imponer en el país, cambiando diametralmente la estructura organizativa vigente.

En este mismo artículo se refuerza lo estipulado en el artículo 16, ampliando aún más atribuciones presidenciales, al encomendarle la gestión total de la materia atinente a la ordenación y gestión del territorio y régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales. Así mismo, dispondría de la potestad absoluta para crear o suprimir provincias, territorios y ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas, distritos insulares y regiones estratégicas de defensa, además de estar habilitado para designar y remover sus autoridades.

En materia económica (artículo 318 de la PRC), se incorporaron nuevas facultades presidenciales en la Administración de la Hacienda Pública Nacional y las Reservas Internacionales, además de intervenir en el manejo de la Política Monetaria, en coordinación con el Banco Central de Venezuela; lo cual, como ya se destacó en páginas anteriores, implicaba necesariamente, la eliminación de su autonomía como ente emisor y garante de la estabilidad de precios de la Nación. Además, estaría plenamente facultado para formular y dirigir la ejecución del *Plan de Desarrollo Integral de la Nación*, antes denominado *Plan Nacional de Desarrollo*. En este sentido, a diferencia de lo pautado en la Constitución de 1999, ahora no se requería la autorización previa de la Asamblea Nacional (Banko, 2008, 177-179).

Dentro de esta dinámica concentradora de funciones, también se preveía la potestad del Estado para gestionar el control y reserva de determinadas áreas de la economía nacional, en las cuales, el Presidente de la República podría dictar medidas de expropiación, afectaciones, confiscaciones y comisos de empresas privadas (artículo 115 de la PRC).

Igualmente, se incorporaban diversas normas sobre las clases de propiedad: pública, social indirecta (que se ejerce a través del Estado), social directa (transferencias a comunas, comunidades o ciudades), colectiva, mixta y privada. En este aspecto no se observan mayores innovaciones respecto a lo dispuesto en la Constitución Nacional vigente, excepto en la terminología utilizada, pues la propiedad sigue siendo pública o privada, pero se observa un gran incremento en las restricciones a la propiedad privada (artículo 115 de la PRC).

También se estipulaba el estímulo a la creación de empresas sin fines de lucro: empresas comunitarias, organizaciones financieras y microfinancieras comunales, organizaciones cooperativas, cajas de ahorro comunales, redes de productores libremente asociados y unidades de producción socialista, entre otras. Todo ello aunado a la declaración de distintos derechos sociales, tales como: la creación de un Fondo de Estabilidad Social para los trabajadores por cuenta propia y disminución de la jornada laboral a 6 horas diarias y 36 semanales (artículo 112 de la PRC).

Finalmente, en los artículos 236 y 338 de la mencionada propuesta de reforma constitucional, se establecía la facultad del Presidente de la República para ejercer la iniciativa constitucional y constituyente, así como la declaratoria del estado de alerta nacional, cuando se presumiera la posibilidad cierta e inminente de catástrofes, calamidades públicas y acontecimientos similares, exceptuando un aspecto crucial, como es el tiempo de duración de las mencionadas situaciones de excepción nacional, lo cual dejaba un amplio espacio para la posible arbitrariedad por parte del Ejecutivo Nacional.

Dada la naturaleza y amplitud de los aspectos constitucionales que se pretendían reformar, prontamente se hicieron presentes las opiniones de expertos constitucionalistas, que sugirieron que la materia a ser reformada, de acuerdo a los preceptos constitucionales vigentes (artículo 342), no procedía por iniciativa presidencial, sino a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que se incluían disposiciones que modificaban la estructura y principios fundamentales del texto constitucional, lo cual no fue óbice para que la misma se sometiera a consideración del pueblo venezolano el 2 de diciembre de 2007, resultando mayoritariamente rechazada en las urnas electorales (Banko, 2008, 179-180 y Rachadell, 2008, 117-118).

3.6. La progresiva implementación de la reforma constitucional a través de la figura de los decretos-leyes

A partir del año 2008 el Ejecutivo Nacional se propuso poner en marcha de manera progresiva y *completamente inconstitucional*, los distintos programas y proyectos previstos en el conjunto de reformas jurídicas que se incluían en la fallida reforma constitucional del 02/12/2007.

Las actuaciones legales en los primeros meses posteriores al referendo constitucional, dan muestra del claro interés del Poder Ejecutivo por imponer los principales planes y proyectos rechazados por el pueblo venezolano, en aras de seguir avanzando en la construcción del *Estado Comunal* y en la imposición de la filosofía del *Socialismo del Siglo XXI* como base ideológica de éste. En este sentido, recurrió a la emisión progresiva de decretos-leyes en distintas materias, actitud que ha sido duramente criticada por diversos sectores sociales, políticos, académicos y empresariales del país; en aras del carácter inconstitucional que los mismos pudieran ostentar frente al marco jurídico vigente, lo cual, prontamente fue resuelto por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), al declarar la absoluta constitucionalidad de los mismos (Rachadell, 2008, 122-123).

De acuerdo a este autor, el orden cronológico de los principales decretos-leyes promulgados por el Ejecutivo Nacional en distintas materias es el siguiente: el 15/01/2008 se procedió a revertir al poder central, las competencias de los estados en materia de *conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial*, las cuales, están estipuladas en el artículo constitucional (164.10) como competencias exclusivas de éstos. Posteriormente, el 13/02/2008 revirtió al poder central la competencia sobre *dirección, administración y funcionamiento de la Policía Metropolitana*, que hasta entonces era competencia exclusiva de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, de acuerdo al artículo 19 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas del año 2000.

El 26/02/2008 procedió a traspasar al poder central los *servicios de policía y seguridad ciudadana*, que prestan los estados y municipios por expresa autorización de la Constitución Nacional, mediante la creación del *Servicio de Policía Nacional*, al cual quedaron suscritos los citados servicios de carácter estatal y municipal.

El 15/04/2008, se procedió a una revisión exhaustiva de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD), la Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil, a los fines determinar aquellos casos en los cuales, las competencias asignadas a los estados se estuviesen prestando de manera deficiente o fueran inexistentes, para proceder a su respectiva reversión por parte del poder central.

A mediados del año 2008 se intensificó la política de ocupaciones, confiscaciones y expropiaciones de establecimientos comerciales, industriales y agropecuarios; acciones sustentadas en la Ley contra el Acaparamiento, a través de la cual, se han realizado múltiples invasiones a la propiedad privada, e incluso pública, a través del apoyo de grupos violentos adeptos al partido de gobierno; alegando supuestas causas de explotación laboral y enriquecimiento ilícito por parte de los dueños del capital productivo y empresarial del país.

Igualmente, para esta fecha el Ejecutivo Nacional anunció la puesta en vigencia del decreto-ley del 28/08/2007, por el cual se creó la Comisión Presidencial para la Formación Ideológica, Política y la Transformación de la Economía Capitalista a un modelo de Economía Socialista, con el objetivo de incorporar a la comunidad organizada en el proceso de transformación económica y social del Estado, el cual se expresaría a través de la creación y puesta en marcha de la *Misión Che Guevara*.

Seguidamente, el 31/07/2008, nuevamente los venezolanos se enteraron de manera intempestiva de la entrada en vigencia de un paquete de 26 decretos-leyes, producto de la Ley Habilitante que la Asamblea Nacional le había concedido al Presidente de la República antes del referendo constitucional, para que éste legislara ampliamente en todas las materias por un período de 18 meses.

Considerando sólo el aspecto relativo a la centralización del poder en Venezuela, dentro este amplio paquete de leyes destacan los siguientes aspectos: *a. Limitación a la libertad de empresa*. Efectivamente, en la mayoría de decretos sancionados se destaca que las empresas privadas pasan a ser instrumentos del interés general de la Nación, y por ende, estarán sujetas a amplios controles ejercidos por el Ejecutivo Nacional, declarando bajo determinadas circunstancias los bienes y actividades privadas como de utilidad pública, de interés social o nacional, o como servicios esenciales de la población.

Esta disposición fácilmente conduce a la imposición de un rígido control y autorización para la realización de sus propias actividades, así como a la confiscación,

decomiso, ocupación y expropiación de sus equipos e instalaciones en aquellos casos que así lo determine la ley. Estas disposiciones se incluyen en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, la Ley del Transporte Ferroviario Nacional, la Ley de Salud Agrícola Integral y la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, entre otras.

b. Se estimula la participación ciudadana y se introducen obsoletos modos de intercambio. Se observa en todos los decretos-leyes sancionados, la preponderancia del papel de los Consejos Comunales como unidad de participación ciudadana, a los cuales, se les otorga la potestad de vigilar el uso eficiente de los recursos públicos y coadyuvar en el cobro eficiente de los tributos a los particulares, entre otras atribuciones.

Esta disposición se incluyó en un amplio grupo de leyes, dentro de las cuales se ubican las siguientes: la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y demás Unidades de Producción Social, la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y, la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, entre otras.

Además, se prevé un sistema alternativo de intercambio solidario, expresado en el *trueque comunitario directo e indirecto* y la figura de una *moneda comunal*, mecanismos de intercambio económico ampliamente superados en la historia del progreso de la humanidad.

c. Se potencia el centralismo de la Administración Pública. Esta situación se evidencia claramente en la Ley de creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional y en la Ley del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), en las cuales se estipula, que las operaciones financieras, orientación y destino que debe darse a los recursos allí depositados, son potestad exclusiva del Presidente de la República reunido en Consejo de Ministros, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley del BANDES y en el artículo 90 de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) del año 2008.

Igualmente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) del año 2008, se introduce por primera vez la figura de *autoridades regionales*, las cuales podrán ser designadas por el Presidente de la República, con el fin de realizar las funciones de planificación, ejecución, seguimiento y control de los proyectos de

ordenación y desarrollo del territorio nacional, en concordancia con las políticas de *planificación centralizada* estipuladas para la Nación (artículo 70 de la citada Ley).

Es necesario destacar en este sentido, la importancia que ahora cobra la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (LOCCP) promulgada en junio de 2007, en la cual se estipula por primera vez que, la Administración Pública conforma un sistema centralizado y jerárquico a los fines de promover la creación de un modelo de Estado socialista (artículo 2 de la citada ley), en el cual, los planes y proyectos diseñados por el poder central (sin la participación de los gobiernos territoriales), se hacen de obligatorio cumplimiento para todos los órganos y entes de la Administración Pública. Es indudable que esta disposición implica una amplia limitación a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, en la definición de sus propias políticas públicas, ya que, prácticamente quedan subordinados a las directrices del Ejecutivo Nacional en materia de planificación (Rangel, 2008, 366).

Esta situación se observa claramente en la Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat del año 2008, en la que se preceptúa que toda la materia atinente a la planificación y programas de vivienda desarrollados por los estados, municipios, parroquias y comunidades organizadas, se somete a los lineamientos que al efecto establezca el Ministerio del Poder Popular de Vivienda y Hábitat (artículo 51 de la mencionada Ley), desconociendo la autonomía que en esta materia les corresponde a los municipios, por disposición del artículo 178 de la Constitución Nacional.

Finalmente, en el Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio del año 2008 (cuya aprobación definitiva aún no se ha producido), se intenta poner en marcha la nueva geometría del poder prevista en el fallido referendo constitucional del año 2007.

Efectivamente, en la exposición de motivos de este proyecto de ley, se estipula que su objetivo fundamental es construir el espacio geográfico socialista, organizado en torno a los siguientes componentes fundamentales de la nueva estructura territorial: ejes de desarrollo, regiones funcionales, sistemas urbano-rurales y unidades de gestión territorial político-administrativa, con el fin último de diseñar una estrategia política que oriente la *distribución espacial del desarrollo económico de la Nación*.

Concretamente, se establece que el modelo de desarrollo a implementar es *sustentable, endógeno, participativo y soberano*, enmarcado en los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico, en sus dos primeras fases: 2001-2010 y 2011-2020. En este sentido, el objetivo esencial de esta ley es construir una

nueva institucionalidad, en la cual, la participación ciudadana ejercida a través del Poder Comunal, represente una instancia de gestión pública, que junto a las gobernaciones y alcaldías, quedan obligadas con carácter vinculante a reproducir en el ámbito regional y local, las estrategias y lineamientos del modelo de desarrollo nacional.

Claramente se desprende de esta disposición legal, que se impondría un *modelo de desarrollo endógeno*, pero definido desde el poder central hacia las regiones y localidades, las cuales, en todo caso, deberían adaptarse a los lineamientos previamente definidos por el Ejecutivo Nacional. Esto implicaría una severa limitación a la autonomía sobre ordenación territorial y urbanística de los municipios, prevista como una de sus principales competencias en el artículo 178 de la Carta Magna vigente.

De acuerdo a este proyecto de ley, es el Presidente de la República, la máxima autoridad en materia de ordenación y gestión del territorio (artículo 17) y, a él le corresponde, el nombramiento de las autoridades de cada región funcional (artículo 19). Igualmente, se le concede la potestad *para crear, suprimir o modificar regiones y distritos productivos*, cuyo ámbito espacial podrá coincidir con los límites geográficos de los estados, municipios y dependencias federales (artículo 50).

Por otra parte, estipula claramente que las administraciones públicas estatales y municipales, así como sus entes descentralizados, *estarán sometidos a las directrices impartidas por las autoridades regionales para el logro de su objetivo*, debiendo colaborar activamente en la ejecución de los planes, proyectos y acciones calificadas como de importancia regional o nacional, en orden a la consecución de los fines del Estado (artículo 21).

Claramente se observa en el texto del citado proyecto de ley, que se desconoce completamente la existencia de un régimen federal de gobierno, así como la distribución de competencias exclusivas y su nivel de autonomía en la gestión propia de cada nivel de gobierno. Contrariamente, se pretende crear una nueva estructura político-territorial, completamente centralizada, a la cual, jerárquicamente quedarían subordinados los estados y municipios; eliminando por completo cualquier vestigio de autonomía regional y, por ende, de descentralización política o administrativa en Venezuela (Rachadell, 2008, 119-128).

3.7. La instauración del Estado Comunal

A finales del año 2010, nuevamente los venezolanos son sorprendidos con un paquete de leyes elaborado por el Ejecutivo Nacional, mediante el uso de la Ley Habilitante concedida por la Asamblea Nacional al primer mandatario nacional, en el cual se diseña la mayor transformación jurídica del Estado venezolano en los últimos doscientos años; lo cual, pareciera una afirmación exagerada, pero el cuidadoso análisis del conjunto de leyes que sirven de base a la creación del Estado Comunal en Venezuela permiten aseverar tal planteamiento (Hernández, 2012, 99).

En efecto, es importante destacar que el nuevo Estado Comunal constituye una estructura política, administrativa y territorial paralela y completamente distinta al Estado Constitucional establecido en la Carta Fundamental de 1999. Los principios básicos en los cuales se sustenta el Estado Constitucional desde 1811 son los siguientes: el reconocimiento de que la soberanía popular radica en *la elección directa, secreta y universal* de los distintos representantes públicos mediante la figura del *sufragio*, la separación de poderes, la supremacía constitucional y el principio de legalidad, con el fin último de proteger y garantizar la libertad y la democracia.

De acuerdo al comentado autor, el Estado Comunal niega la esencia misma de la soberanía popular, la cual ya no descansa en el sistema representativo, sino *en medios de participación ciudadana directa*, con lo cual, pierde toda importancia la separación de poderes, haciendo que la supremacía constitucional y el principio de legalidad queden delegados por la preeminencia de la voluntad popular expresada de manera directa.

Justamente, la principal crítica de esta nueva estructura estatal, paralela al Estado Constitucional en Venezuela, radica fundamentalmente en este aspecto, ya que se sustenta en el ejercicio de la soberanía popular directamente por el pueblo y no mediante representantes, como se estipula en la vigente estructura constitucional, expresando una negación de la democracia representativa y su inmediata sustitución por la denominada democracia participativa y protagónica, esbozada en el preámbulo y en el artículo 5 de de la actual Constitución.

Pero, el ejercicio de la soberanía no es tan directo como se pretende hacer ver, ya que generalmente la elección que hacen las comunidades organizadas, ya sea a través de Consejos Comunales o Comunas, es indirecta, a través de representantes que se eligen a mano alzada en pequeñas asambleas de ciudadanos, que son controladas

totalmente por el partido político del gobierno y el Ejecutivo Nacional; y no a través del sufragio universal, directo y secreto, con lo cual, se está violando abiertamente el Estado democrático, social de derecho, de justicia y descentralizado, estipulado en la Constitución Nacional vigente (Brewer, 2010, 5-6).

De acuerdo a este autor, los principios sobre los cuales se construye el Estado Comunal, atienden a un solo fin, la construcción del *Socialismo del Siglo XXI*, el cual no tiene otra connotación más que el programa político del partido de gobierno. Es decir, la participación ciudadana dentro del modelo de Estado Socialista, solo admite que ésta se oriente a la construcción del socialismo y nunca a otros fines distintos, imponiendo una severa limitación a la libertad propia que implica el concepto de participación ciudadana.

El conjunto de leyes que sustentan el Estado Comunal en Venezuela, generalmente se les denomina *Leyes del Poder Popular*, contenidas en los siguientes textos: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de los Consejos Comunales³², Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social y la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, sancionadas por el Parlamento Nacional el 17 de diciembre de 2010.

Por otra parte, a efectos de implementar las *Leyes del Poder Popular*, la Asamblea Nacional sancionó reformas complementarias en otro conjunto de leyes afines, tales como: Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Con anterioridad, en febrero de este mismo año, ya había dictado la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, cuyo reglamento tiene mayor impacto que la propia ley, sobre la estructuración del Estado Comunal. De esta manera se ha configurado un amplio y difuso sistema de normas que modifican sustancialmente la estructura orgánica del Estado venezolano, haciendo completa omisión de los preceptos constitucionales vigentes.

Es importante destacar en este sentido, que la propuesta de Estado Comunal forma parte del diagnóstico de un viejo problema que viene afrontando Venezuela desde la década de años 80 del pasado siglo, cual es la elevada ineficiencia, burocratización y corrupción administrativa, que impide la construcción de un modelo de Estado efectivamente orientado a satisfacer eficientemente las necesidades de la población a

³² Esta Ley fue aprobada con anterioridad en el año 2009 y sustituyó la versión del año 2006

través de los ingresos petroleros. Ni siquiera los esfuerzos hechos en materia de descentralización en los años ochenta, ni la promulgación de una nueva Constitución Nacional en el marco del proceso constituyente llevado a cabo en 1999, pudo mejorar esta realidad cultural y estructural del país (Hernández, 2012, 102).

En función de esta premisa, el Ejecutivo Nacional comenzó a introducir cambios desde el año 2003 en la manera de ejecutar el gasto social en Venezuela de manera directa, a través de la Presidencia de la República. En este sentido se creó la figura de los Consejos Comunales y se puso en práctica una ambiciosa política social a través de las denominadas *Misiones*, cuya esencia fundamental fue atender directamente las necesidades más perentorias de las clases sociales más vulnerables, en las áreas de salud, educación, vivienda e infraestructura, entre las más importantes (Gómez, 2006, 22-23).

Sin embargo, con este nuevo modelo de Estado Comunal o Socialista que se ha implantado de manera paralela e inconstitucionalmente, lejos de mejorar esta realidad, se potencian sus efectos de ineficiencia y corrupción administrativa, ya que es un modelo completamente centralista, cuyas decisiones están altamente influidas por criterios político-partidistas muy particulares de las autoridades nacionales (González, 2012, 2).

3.7.1. El Poder Popular como fundamento jurídico para la conformación del Estado Comunal

Los principios básicos del modelo de Estado Comunal se encuentran desarrollados en la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), en la cual éste se define como: una forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en el cual, el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado comunal es la comuna (artículo 8.8 de la cita Ley).

El objetivo fundamental del Poder Popular, que ejerce de manera directa el pueblo a través de los órganos del Estado Comunal, es el siguiente: garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de condiciones para que todos desarrollen

libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social; sin discriminaciones por motivos de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales (artículo 4 de la LOPP).

Es indudable que la principal discriminación que se percibe en la práctica es de naturaleza política, pues desde el mismo momento en que el Estado Comunal se erige sobre el *único principio de construir el socialismo*, es lógico suponer que el ciudadano que no comulgue con esta filosofía política, automáticamente es discriminado. Es por ello que resulta inconcebible bajo esta nueva estructura organizativa del poder, intentar conciliar el *pluralismo político* que garantiza la actual Constitución Nacional y el principio de no discriminación por motivos de *opinión política* a que se refiere el comentado artículo (Brewer, 2010, 6).

3.7.1.1. La Comuna como unidad política primaria del Estado Comunal

La célula fundamental como organización político-territorial sobre la cual se sustenta el Estado Comunal es la Comuna, en clara sustitución del municipio como unidad política primaria de la organización nacional, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 168 de la Constitución Nacional. Toda la estructura organizativa y la definición de su autogobierno está normada en la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), en la cual, se dispone que ésta se constituye como: *un espacio socialista*, que como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas, con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el espacio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento; y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículo 5 de la LOC).

El propósito fundamental de la Comuna como unidad política de gobierno, es la *edificación del Estado Comunal*, a través de la promoción de la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio de su

autogobierno, mediante la *planificación del desarrollo social y económico*, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, *la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos*, así como la creación y fortalecimiento de un sistema de propiedad social y la creación de medios alternativos de *justicia y paz comunal*, entre otros, de acuerdo a lo dispuesto en artículo 6 de la LOC.

Puede verse claramente en el análisis del texto legal transcrito, la asignación de competencias propias del municipio a la Comuna, en materia de planificación y desarrollo local y justicia de paz, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución Nacional. Además, se estipula la transferencia de competencias y servicios en el marco del proceso de descentralización, lo cual hace referencia a lo dispuesto en el artículo constitucional 184.1, mediante el cual, los estados y municipios deben transferir a las comunidades y grupos vecinales organizados, la gestión de servicios en los cuales éstos demuestren capacidad para prestarlos.

Dentro de estos servicios destacan: *salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos*.

Tal situación podría implicar el inicio de un proceso de transferencia de las competencias del municipio hacia las Comunas, con el agravante de que al considerarlas como *entidades locales* se estaría incurriendo en una violación de la Carta Fundamental, ya que tal expresión corresponde sólo a las entidades políticas del Estado, en las cuales obligatoriamente debe existir un gobierno conformado por representantes electos, mediante sufragio universal, directo y secreto (artículos constitucionales 169, 173, 63 y 169), bajo los principios de ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. Por lo tanto, no pueden existir *entidades locales* con gobiernos que no sean democráticos, cuyos representantes sean designados por otros órganos públicos (Brewer, 2010, 16-17).

A fin de fortalecer el peso político de las comunas, en la reforma a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) del año 2010, se incluyó a la Comuna como una entidad local más, junto al municipio, los distritos metropolitanos y las parroquias, estipulándose como uno de los principios fundamentales de esta Ley; la planificación, la descentralización y la transferencia de competencias *a las comunidades*

organizadas y a las comunas, en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del poder popular (artículo 1 de la LOPPM).

Posteriormente, en los artículos 5 y 19 de la citada Ley, se establece que las Comunas quedan exceptuadas del régimen municipal al estar conformadas por la agregación de varios municipios, por lo cual su organización y funcionamiento será normado por la Ley de su creación.

La Comuna se conforma por iniciativa popular mediante la agregación de distintas comunidades organizadas, tanto a nivel rural como urbano. En este proceso los Consejos Comunales que hagan vida activa en la localidad, deben jugar un papel fundamental en el incentivo a la creación de Comunas, para lo cual, previamente deben estar registrados como organizaciones sociales. A través de la denominada *comisión promotora*, deben especificar los objetivos y metas a alcanzar mediante la conformación de la Comuna, los cuales deben quedar claramente especificados en la *carta fundacional* de la misma y su posterior registro público en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas, de acuerdo a lo previsto en los artículos 8, 10, 11, 12 y 17 de la LOC.

Posteriormente debe elaborarse la *Carta Comunal*, la cual consta del documento político en el cual la comunidad organizada plasma los principios y normas básicas que deben regir la vida social y comunitaria, el orden público, la convivencia, la preeminencia del interés colectivo sobre el interés individual y, la defensa de los derechos humanos, de acuerdo a los preceptos constitucionales vigentes, según lo dispuesto en el artículo 18 de la cita ley.

3.7.1.1.1. Estructura organizativa del gobierno comunal

La organización y funcionamiento de la Comuna se apoya en los siguientes órganos de gobierno:

3.7.1.1.1.1. El Parlamento Comunal

Este órgano constituye la máxima instancia política y jurídica de la Comuna (similar al Concejo Municipal), cuyas funciones se enmarcan en la promulgación de los distintos reglamentos que normen la vida social en la Comuna, así como todo lo atinente a las diversas materias de su competencia. Dentro de éstas se encuentran: aprobar el Plan de Desarrollo Comunal, sancionar las cartas comunales, aprobar los distintos

proyectos que sean sometidos a consideración del Consejo Ejecutivo, debatir y sancionar los distintos proyectos de solicitud de transferencia de nuevas competencias y servicios a la Comuna y demás entes político territoriales del Poder Popular.

El Parlamento Comunal está integrado por un vocero y su respectivo suplente, electo por cada Consejo Comunal, un vocero y su suplente electo por las organizaciones socio-productivas y un vocero con su respectivo suplente, en representación del Banco Comunal. El período de funciones de estos representantes populares es de tres años con posibilidad de ser reelectos (artículos 21-24 de la LOC) y (artículo 7 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno).

3.7.1.1.1.2. El Consejo Ejecutivo

Esta instancia gubernamental tiene como propósito fundamental ejecutar las decisiones acordadas por el Parlamento Comunal. Dentro de éstas: ejercer la representación legal de la Comuna, ejecutar los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Comunal, publicar en gaceta comunal las decisiones acordadas en el Parlamento Comunal, formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a consideración del Parlamento Comunal y, gestionar ante las instancias del Poder Popular, la transferencia de competencias y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal, entre otras (artículos 27-29 de la LOC).

3.7.1.1.1.3. Los Comités de Gestión

Estos comités son pequeños grupos sociales, que se encargan de la conformación de distintos grupos de trabajo en distintas áreas de la vida comunal, tales como: derechos humanos, salud, tierra urbana, vivienda y hábitat; defensa en el acceso a bienes y servicios, economía y producción comunal, mujer e igualdad de género, defensa y seguridad integral, familia y protección de niños y adolescentes, recreación y deportes, educación, cultura y formación socialista. Su objetivo fundamental es elaborar proyectos y propuestas en las áreas mencionadas, a fin de ser presentadas a consideración del Parlamento Comunal (artículo 31 de la LOC).

3.7.1.1.1.4. El Consejo de Planificación Comunal

Este órgano se encarga de elaborar el Plan de Desarrollo Comunal, enmarcado en los principales lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Distrito Motor al cual pertenezca la Comuna. Este plan se ejecuta en función de un diagnóstico participativo, en el cual se consideren las propuestas surgidas del *presupuesto participativo*.

Su objetivo fundamental es lograr la mayor participación social a través de los distintos Consejos Comunales, en el proceso de formulación, presentación, discusión, aprobación, seguimiento y control de los distintos proyectos que surjan del seno de la comunidad organizada.

Dentro de sus principales competencias se encuentra la presentación de los distintos proyectos, elaborados con la participación de toda la comunidad, al Parlamento Comunal, así como la canalización ante el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) del Consejo Federal de Gobierno, de los recursos que se requieran para la ejecución de los mismos (artículos 32-36 de la LOC).

Es importante destacar en este sentido, que las tradicionales fuentes de financiamiento de las entidades descentralizadas (estados y municipios), fueron centralizadas en el *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*, adscrito al Consejo Federal de Gobierno en el año 2010; a partir del cual, se le daría una mayor participación a los Consejos Comunales, Comunas y demás organizaciones del Poder Popular que progresivamente vayan surgiendo a lo largo del tiempo. Para ello fue necesario eliminar la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) el 25 de marzo de 2010 y, modificar la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), el 29 de julio de 2010, las cuales venían operando desde 1993 y 1996 respectivamente³³.

3.7.1.1.1.5. El Consejo de Economía Comunal

La función primordial de este órgano es promover el desarrollo económico de la Comuna, el cual está integrado por cinco voceros (y sus respectivos suplentes) electos entre los integrantes de los comités de economía comunal. Dentro de sus principales

³³ Esta materia será abordada con mayor detalle en una sección posterior

atribuciones destacan las siguientes: promover e incentivar la conformación de distintas organizaciones socio-productivas que fortalezcan el desarrollo comunal, interconectar los comités de economía comunal con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación, apoyar las distintas organizaciones socio-productivas, a fin de que cierren el ciclo productivo y se consoliden distintas redes productivas; gestionar e implementar programas de formación, asistencia técnica y actualización tecnológica hacia las organizaciones socio-productivas y, presentar ante el Parlamento Comunal, el informe de gestión anual de las distintas organizaciones socio-productivas activas, así como sobre la creación de nuevas redes socio-productivas, entre otras (artículos 37-39 de la LOC).

3.7.1.1.1.6. El Banco Comunal

El objetivo fundamental del Banco de la Comuna es gestionar y administrar los recursos económicos que le asigne el poder central, con el ánimo de financiar los distintos proyectos de inversión social, aprobados por el Parlamento Comunal a través del Plan de Desarrollo de la Comuna; siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Distrito Motor al cual pertenezca la Comuna.

Dentro de sus principales competencias destacan las siguientes: fortalecer el sistema microfinanciero comunal, financiar y transferir fondos a los distintos proyectos en ejecución, previa autorización del Parlamento Comunal; promover la inclusión de todas las fuerzas socio-productivas de la Comuna, impulsando la propiedad colectiva de los medios de producción y, apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal, entre otras (artículos 40-44 de la LOC).

3.7.1.1.1.7. El Consejo de Contraloría Comunal

El Consejo de Contraloría tiene como propósito fundamental, realizar funciones de vigilancia, control y seguimiento a los recursos invertidos en los distintos proyectos, planes y actividades de interés colectivo que se lleven a cabo en la Comuna. Este órgano está conformado por cinco voceros (y sus respectivos suplentes), electos entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los Consejos Comunales.

Dentro de sus principales atribuciones destacan las siguientes: ejercer la vigilancia, control y seguimientos a los distintos proyectos activos en el territorio comunal, velar por la reinversión del excedente productivo, generado por las distintas organizaciones socio-productivas en el seno de la Comuna; presentar semestralmente informes al Parlamento Comunal sobre la gestión desempeñada por el Consejo Ejecutivo, el Banco Comunal, el Consejo de Planificación y el Consejo de Economía Comunal y, finalmente, ejercer el necesario seguimiento, vigilancia y control a las actividades ejercidas por las organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés colectivo de la Comuna, entre otras (artículos 45-47 de la LOC).

Además de los órganos anteriores, la gestión comunal dispone del Registro Electoral de la Comuna y una Instancia de Justicia Comunal para garantizar un mejor desempeño (artículos 52 y 55-57 de la LOC).

3.7.1.1.2. Sistemas de agregación comunal

De acuerdo a los preceptos de la LOC, las distintas instancias del Poder Popular pueden integrarse entre si y conformar *sistemas de agregación comunal* más amplios, con el ánimo de fortalecer el ejercicio del autogobierno y fortalecer su acción en el ámbito territorial, político, económico, social, cultural, ecológico y, en la seguridad y defensa de la Nación.

Dentro de sus políticas específicas destacan las siguientes: ejecutar planes de inversión en el ámbito territorial que les corresponda, asumir las competencias que mediante transferencia, les otorgue el Poder Popular para su administración (ejecución de obras y prestación de servicios públicos); impulsar el sistema de economía comunal, a través de la conformación de redes productivas y la prestación de servicios, en base a organizaciones socio-productivas de propiedad social directa e indirecta y, realizar funciones de contraloría social, sobre los distintos planes y proyectos ejecutados en el espacio territorial de su competencia.

Dentro de los sistemas de *agregación comunal* destacan los siguientes:

- *El Consejo Comunal*: constituye la instancia básica de articulación de varias comunidades organizadas en un espacio territorial determinado.
- *La Comuna*: representa la integración de varias comunas por iniciativa popular en un determinado espacio territorial.

- *La Ciudad Comunal:* constituida mediante la integración por iniciativa popular de varias comunas en determinado espacio geográfico.
- *La Federación Comunal:* representa la integración de dos o más ciudades comunales que conforman el espacio geográfico de un Distrito Motor de Desarrollo.
- *La Confederación Comunal:* constituye la instancia de articulación de varas federaciones comunales para integrar un Eje Territorial de Desarrollo.

Postula en este sentido la ley en comento, que los órganos del Poder Popular comprometidos con el financiamiento de los proyectos de inversión de las Comunas y sus sistemas de agregación, deben dar prioridad a aquellas comunidades de menores recursos, a fin de impulsar el desarrollo territorial equilibrado (artículos 58-61 de la LOC).

3.7.1.1.3. Apoyo institucional al fortalecimiento de las instancias del Poder Popular

Todos los órganos y entes del Poder Popular, a través del Ministerio con competencia en participación ciudadana, deben dictar los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas; especialmente para el logro de sus fines y propósitos, así como su integración con otros órganos del Poder Público Nacional.

En este sentido, destaca la norma citada, que la República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones; *transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan*, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquellos por la Constitución de la República, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo. Igualmente, dispone que el Poder Electoral debe prestar todo el apoyo necesario a las comunas en el diseño y desarrollo de sus propios procesos electorales (artículos 64 y 65 de la LOC).

3.7.2. Los fines del Poder Popular

Continuando con el análisis de la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), se observa que dentro del conjunto de objetivos que orientan su implementación, destacan los siguientes: fortalecer la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales, con el fin de *construir la sociedad socialista*; propiciar las condiciones para que la iniciativa popular asuma la gestión de las distintas competencias y servicios públicos, que les serán transferidas desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que surjan de los mismos.

Integrarse a todas las políticas del Estado en todas sus instancias, con el fin de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles político-territoriales; incentivar y fortalecer la contraloría social, a objeto de garantizar la eficiencia de los recursos públicos invertidos para el beneficio colectivo y, finalmente, vigilar que las actividades del sector privado realizadas en el plano social, se realicen dentro del marco jurídico establecido, propiciando la protección de los usuarios y consumidores (artículo 7 de la LOPP).

Se observa claramente el fuerte interés del legislador por transferir competencias y servicios desde los entes político-territoriales (estados y municipios) hacia los autogobiernos comunitarios, así como un elevado recelo al papel desempeñado por el sector privado en contra de los principios comunales, lo cual, unido a la expresión de la construcción de la *sociedad socialista*; podría inducir la anulación del principio de *pluralismo político* vigente en la actual Constitución, dando pie a pensar en la exclusión de todos aquellos sectores que no se identifiquen con tal filosofía política, como sería el caso del sector privado.

En este caso hay que recordar que la filosofía del *socialismo* que aquí se plantea es fundamentalmente la del *Socialismo del Siglo XXI*, la cual, como se dijo en páginas anteriores, no es otra que la propia filosofía política del partido de gobierno. En este sentido, la comentada ley define el socialismo como: un modo de relaciones sociales de producción, centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios

para satisfacer las necesidades humanas y, lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral.

Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos, que permita que todas las familias y ciudadanos venezolanos, posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar y, ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales (artículo 8.14 de la LOPP).

Otro elemento importante que vale la pena destacar en este aspecto, es la definición que la mencionada ley ofrece de *comunidad organizada*, en la cual se sustenta el ejercicio de la soberanía del Poder Popular. La comunidad organizada está constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores, de campesinos, de pescadores y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y, registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana (artículo 8.5 de la LOPP).

Nuevamente se nota el carácter excluyente del sustento social básico del llamado Estado Comunal, pues el Ejecutivo Nacional dispone de plena potestad para otorgarles o no personalidad jurídica a las comunidades organizadas, a través de su registro ante el Ministerio respectivo; dejando mucho que pensar sobre la posibilidad de actuación de aquellas comunidades organizadas que surjan de la iniciativa popular, pero que no sean adeptas a la filosofía socialista del siglo XXI, las cuales, en un Estado democrático debieran gozar de los mismos derechos y beneficios que aquellas (Brewer, 2010, 10 y 18).

3.7.3. Instancias del Poder Popular

Para el pleno ejercicio de la soberanía popular a través de las diversas formas organizativas que sustentan el Estado Comunal, las instancias del Poder Popular están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular (artículos 2 y 8.9 de la LOPP).

3.7.3.1. La personalidad jurídica de las instancias del Poder Popular

Estas instancias y demás organizaciones sociales del Poder Popular, adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo a las disposiciones previstas en la ley (artículo 32 de la LOPP).

Como se dijo en páginas anteriores, esta potestad exclusiva del Ejecutivo Nacional a través del respectivo Ministerio, para reconocer o no jurídicamente a determinada instancia del Poder Popular, tiene carácter excluyente; pues estas organizaciones en su mayoría, comenzando por los Consejos Comunales, deben estar conformadas por voceros socialistas y ser producto de la iniciativa popular. Además, estos voceros no tienen carácter representativo genuinamente democrático, ya que no son electos por votación directa, universal y secreta.

3.7.3.2. El carácter no representativo de los voceros que conforman las instancias del Poder Popular

Cuando se analiza en detalle la LOPP y otras normativas en materia de participación ciudadana, se observa que ninguno de los representantes populares que ejercen la titularidad de los órganos del Poder Popular, denominados *voceros*, tienen su origen en elecciones realizadas mediante sufragio universal, directo y secreto; ni siquiera en elecciones indirectas, pues tampoco existe la elección directa de primer grado (Brewer, 2010, 13).

De acuerdo a este autor, la LOPP no expresa de manera clara y transparente el procedimiento seguido para la elección de los voceros que representan las distintas instancias del Poder Popular, pues lo que se ha dictado en esta materia en las distintas leyes que rigen el Poder Popular, es *la designación de representantes (voceros)* por órganos de distinta jerarquía, que no tienen su origen en elecciones directas, universales y secretas.

Destaca en este caso la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) del año 2009, que los voceros del Consejo Comunal son electos por las Asambleas de Ciudadanos (artículos 4.6 y 11 de esta Ley) y, no precisamente mediante sufragio universal, directo y secreto como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 63. Esta *votación popular*, que no se rige por los principios del Poder Electoral, ya que

son realizadas en asambleas abiertas sin la mínima garantía del sufragio (artículo 16 de la citada Ley).

Hay que destacar que la base organizativa de las instancias del Poder Popular, son las Asambleas de Ciudadanos, que si bien la LOPP no las regula, si las define como: la máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada (artículo 8.1 de la cita Ley).

3.7.3.3. El fortalecimiento de los Consejos Comunales como instancia fundamental del Poder Popular

Con el ánimo de fortalecer la figura de los Consejos Comunales como instancia del Poder Popular, la Asamblea Nacional modificó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) en el año 2010, con el fin de atribuir las parroquias al autogobierno de los Consejos Comunales, en clara violación al artículo 173 de la Constitución Nacional que le otorga al municipio la potestad exclusiva de su creación y administración como entes locales.

Efectivamente, en la nueva LOPPM se establece que la parroquia debe constituir un órgano de articulación entre el Poder Popular y el Poder Público Municipal, para lo cual, ésta será coordinada por una *Junta Parroquial Comunal*, electa por los voceros de los Consejos Comunales de la Parroquia (artículo 35 de la citada Ley).

Con esta nueva disposición, las parroquias fueron degradadas al dejar de ser las entidades locales que siempre fueron, con gobiernos electos por sufragio universal, directo y secreto, para constituirse en simples entes de articulación entre el gobierno comunal y el gobierno municipal, perdiendo completamente su esencia jurídica de gobierno democrático.

3.7.4. Relaciones entre el Poder Público y el Poder Popular

En esta materia, la LOPP establece que el Poder Público Nacional, siempre garantizará el apoyo a las distintas iniciativas populares que tiendan a fortalecer la consolidación de la organización comunitaria y el autogobierno comunal, los cuales, deben regirse por *el principio de gobernar obedeciendo*. En función de ello, el Ejecutivo Nacional planificará y articulará las distintas acciones conjuntas con las

organizaciones sociales, las comunas y los sistemas de agregación que de éstas surjan, a fin de mantener la coherencia entre los distintos niveles de gobierno: *nacional, regional, local, comunal y comunitario* (artículos 23-26 de la citada Ley).

Dentro de este mismo campo de acción, la República, los estados y los municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencias de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquellos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo (artículo 27 de la LOPP).

Paralelamente, los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia (artículo 28 de la LOPP).

Finalmente, los distintos órganos y entes del Poder Público Nacional, deben dar un carácter preferencial a las comunidades organizadas, comunas y sistemas de agregación comunal, en relación a los requerimientos de éstas para llevar a cabo sus planes de consolidación. Igualmente, las distintas instancias del Poder Público en sus diferentes niveles político-territoriales deben adoptar medidas para que las organizaciones socio-productivas gocen de preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de insumos y ejecución de obras, las cuales quedan exentas de cualquier pago de tributo nacional y derechos de registro (artículos 29-31 de la LOPP).

Puede apreciarse claramente, la puesta en marcha *de manera completamente inconstitucional*, de un Estado Comunal paralelo al Estado Constitucional vigente, con el claro objetivo de ahogarlo progresivamente en el tiempo, a través del vaciamiento de las competencias de los estados y municipios a favor de las distintas instancias del Poder popular.

Igualmente, se observa la subordinación de todos los órganos del Estado Constitucional, a los mandatos del Poder Popular, al instaurar el principio de *gobernar obedeciendo* a los dictámenes de las organizaciones de base; lo cual, trasluce el carácter centralista del Estado Comunal y la carencia de autonomía de los distintos gobiernos de corte popular.

Teóricamente, se establece que los gobiernos subnacionales deben obedecer a los dictámenes de las denominadas *organizaciones de base*, pero, éstas son prácticamente unidades políticas del poder central; por lo cual, en la práctica, los gobiernos subnacionales deben gobernar obedeciendo las órdenes y dictámenes del Ejecutivo Nacional en cualquier materia de la gestión pública. Además, debe recordarse, como ya se ha analizado en páginas anteriores, los voceros que conforman las distintas instancias representativas del Estado Comunal, no son electos por sufragio universal, directo y secreto, haciendo que los denominados *autogobiernos comunitarios* carezcan completamente de autonomía política.

Por otra parte, se percibe un elevado interés del Poder Nacional por aligerar el proceso de vaciamiento de competencias de los estados y municipios a favor de los Consejos Comunales, Comunas y sistemas de agregación comunal que vayan surgiendo en el tiempo, con el ánimo de conformar estructuras políticas vacías, con gobiernos democráticos electos por el pueblo, pero sin materias sobre las cuales gobernar.

Bajo esta dinámica política, la soberanía popular ejercida mediante el sufragio universal, directo y secreto a través de la elección de los representantes de los distintos órganos del Estado Constitucional, pierde completa importancia, pues al pueblo se le confisca el ejercicio de su soberanía, trasladándola a unas asambleas de ciudadanos que no representan sus intereses (Brewer, 2010, 22-24).

3.8. La centralización de las fuentes tradicionales de financiamiento de las entidades descentralizadas de gobierno

Como ya se explicó en un apartado anterior, las principales fuentes de financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno en Venezuela desde que se inició el proceso de descentralización en 1989, han sido *el Situado Constitucional*, *el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)* y *las Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (AEE)*, las cuales con el transcurrir del tiempo han sufrido distintas modificaciones a nivel jurídico, con el ánimo de aminorar el monto de recursos transferidos por el poder central hacia los estados y municipios, producto de la progresiva incorporación de nuevos entes político-territoriales como beneficiarios de los mismos, en el marco de una férrea política centralizadora de los mismos por parte el Ejecutivo Nacional.

Retomando el tema del Situado Constitucional, ya se ha anotado que éste constituye una transferencia semi-condicionada hacia los estados y municipios, que se determina en base al 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. Este fondo se distribuye entre los estados y el distrito capital de la siguiente manera: un 30% en partes iguales y el 70% restante, en proporción al volumen poblacional de cada una de estas entidades territoriales. De este monto, los estados anualmente deben destinar al menos el 50% a la inversión.

Por otra parte, a los municipios de cada estado les corresponderá en cada ejercicio fiscal al menos un 20% del total de recursos recibidos por éste, por concepto de situado constitucional, así como de los demás ingresos ordinarios que perciba durante el período señalado.

Igualmente, en caso de que se produzcan variaciones en el nivel de ingresos ordinarios percibidos por el Fisco Nacional, debe realizarse automáticamente un reajuste del cálculo del situado constitucional (artículo 167.4 de la Constitución Nacional).

Por otra parte, el 20% de este monto percibido por cada municipio, debe distribuirse en función de los siguientes criterios: un 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población del municipio y un 5% en función de su extensión territorial (artículo 138 de la LOPPM del año 2010).

Las diversas diatribas políticas entre el Ejecutivo Nacional y las autoridades estatales y municipales, fundamentalmente guiadas por el interés nacional de controlar la gestión de estos recursos, conllevó a serios problemas de retención ilegal de los mismos a comienzos de la década de los años 2000, práctica que se intensificó luego de los lamentables sucesos del paro petrolero promovido por la oposición venezolana en el año 2002.

En medio de las destacadas diferencias políticas, prontamente el Ejecutivo Nacional recurrió a diversos subterfugios legales para disminuir el excedente de ingresos ordinarios (fundamentalmente ingresos petroleros) por encima del monto presupuestado, que de acuerdo al artículo constitucional comentado, implicaría el inmediato ajuste del monto de recursos que correspondería al situado constitucional de los estados y municipios.

La práctica comúnmente seguida en este sentido, ha sido la subestimación del precio del barril de petróleo en el cálculo del nivel de ingresos del Presupuesto Nacional, fomentando de esta manera una amplia reducción de recursos que por esta vía

y por mandato constitucional le corresponden a los estados y municipios. Generalmente se estima un precio político del barril de petróleo en un 50% por debajo del valor real, a objeto de liberar recursos, que posteriormente serán manejados de manera discrecional por el Ejecutivo Nacional a través de la figura de los créditos adicionales (León, 2014, 2 y Rachadell, 2008, 114).

Por otra parte, con el surgimiento de los Consejos Comunales en el año 2006, el Ejecutivo Nacional ha dispuesto varias modificaciones a la Ley de creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), a objeto de extender estos recursos a los Consejos Comunales inicialmente, y luego a las Comunas como entidades locales beneficiarias.

La reforma que experimentó la Ley del FIDES en el año 2006, implicó una amplia sustracción de recursos que vía transferencias intergubernamentales venían siendo asignados a estados y municipios. Efectivamente, de una fórmula de reparto que originalmente establecía: un 60% para los estados y un 40% para los municipios, se pasó a un: 42% para los estados, un 28% para los municipios y 30% para los Consejos Comunales, implicando una disminución del 18% de los recursos asignados a los estados y un 12% a nivel de municipios. Además, en el artículo 6 de la Ley de Reforma del FIDES de esa época, se dispuso que el total de recursos asignados por el Ejecutivo Nacional a través de créditos adicionales debería distribuirse de la siguiente manera: 30% para los estados, 20% para los municipios y 50% para los Consejos Comunales.

Similar situación experimentó la otra fuente de financiamiento importante de los niveles subnacionales de gobierno, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) este mismo año, al disponerse la inclusión de un monto importante de estos recursos para el financiamiento de inversiones por parte de los Consejos Comunales.

En este sentido se dispuso un cambio en el criterio inicial de distribución de recursos, por concepto de explotación de minas e hidrocarburos. Efectivamente, la fórmula tradicional de reparto era: 70% para los estados, en los cuales existan explotaciones de minas e hidrocarburos y, el 30% restante, para aquellos estados en los cuales no existan estas fuentes de ingresos fiscales. Del total asignado a cada estado, el 40% debía ser asignado a los municipios. Sin embargo, el 9 de marzo del año 2006 fue reformada la citada ley, a los fines de incluir los Consejos Comunales como nuevos beneficiarios de esta transferencia. De manera similar a las disposiciones seguidas con

la reforma de la Ley del FIDES, en esta oportunidad la Asamblea Nacional dispuso que del total de recursos asignados a los estados: el 42% se destine al financiamiento de proyectos presentados por las gobernaciones, el 28% a proyectos presentados por las municipalidades y el 30% a financiar los proyectos presentados por los Consejos Comunales.

Igualmente, esta nueva normativa estipula que el total de recursos con carácter extraordinario asignados a través de la LAEE, se distribuirá atendiendo a los siguientes criterios: 30% para los estados, 20% para los municipios y 50% para los Consejos Comunales. Pude observarse que la lógica seguida en la distribución de los recursos a través del FIDES y LAEE es idéntica por ambas fuentes de recursos, en un claro intento del Ejecutivo Nacional por fortalecer y ampliar las competencias de los Consejos Comunales como nueva instancia del poder público en Venezuela (Rangel, 2007, 162-165).

No obstante, los esfuerzos en materia de fortalecimiento de los Consejos Comunales y posteriormente de las Comunas como instancias del Poder Popular, siguieron su curso a los largo del tiempo, hasta que en el año 2010, el Ejecutivo Nacional decidió eliminar definitivamente el FIDES e incluir una importante reforma a la LAEE, a objeto de traspasar los recursos administrados por estas vías al Consejo Federal de Gobierno (CFG). Este es un ente gubernamental dependiente directamente de la Vicepresidencia de la República creado en el año 2010, en cuya estructura administrativa destaca el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), a través del cual, a partir de este año, se canaliza la administración y gestión de las transferencias intergubernamentales a los estados y municipios, además de las distintas instancias del Poder Popular: Consejos Comunales y Comunas, fundamentalmente.

3.8.1. El Consejo Federal de Gobierno como máxima instancia para financiar el proceso de desarrollo económico de los entes descentralizados de gobierno

Efectivamente, el 22 de febrero de 2010 se crea el Consejo Federal de Gobierno (CFG) dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 de la Constitución Nacional, en relación a que este órgano es el 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.

No obstante, este precepto constitucional es adaptado a la nueva filosofía del Estado Comunal, al establecerse en el artículo 2 de la Ley del CFG que: en consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular. Los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales.

Claramente puede observarse que la creación y puesta en marcha del CFG en el año 2010, y no antes, responde fundamentalmente al fortalecimiento de las instancias del Poder Popular creadas hasta entonces: Consejos Comunales y Comunas, cuyos lineamientos están claramente orientados hacia el traspaso del mayor número de competencias y atribuciones constitucionalmente asignadas a los estados y municipios, hacia estas nuevas instancias del Poder Popular.

El CFG está presidido por el *Vicepresidente de la República* e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley (artículo 185 de la Constitución Nacional).

Así mismo, cuenta con una Secretaría integrada por el *Vicepresidente Ejecutivo*, dos ministros, tres gobernadores y tres alcaldes, además, gestiona el *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*, el cual está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones (artículo 3 de la Ley del CFG).

Una de las funciones más importantes de este organismo es el proceso de planificación y apoyo financiero a las nuevas entidades territoriales que se vayan creando en el país, en función del desarrollo y expansión de las instancias del Poder Popular. En este sentido la comentada Ley establece: la función de planificación asignada al Consejo Federal de Gobierno, se destina a establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y las organizaciones populares de base, así como el estudio y la planificación de los Distritos Motores de Desarrollo, que se constituyan para apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de

Compensación Interterritorial (FCI) y, las áreas de inversión prioritaria, a las cuales se aplicarán dichos recursos (artículo 5 de la Ley del CFG).

Igualmente destaca la ley en comento, que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, tiene la potestad de crear Distritos Motores de Desarrollo con el ánimo de impulsar en estos espacios territoriales, distintos proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición al socialismo.

Indudablemente que para ello es fundamental, la transferencia de competencias hacia las nuevas organizaciones del Poder Popular que allí se ubicarán, proceso que se concibe como el mecanismo fundamental para su fortalecimiento y el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (artículos 6 y 7 de la Ley del CFG).

3.8.1.1. La asignación de recursos a través del Fondo de Compensación Interterritorial

Como ya se anotó previamente, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es el principal instrumento financiero que maneja el CFG, para apoyar el financiamiento del desarrollo económico de los niveles descentralizados de gobierno y las distintas instancias de gobierno surgidas del Poder Popular, ahora de manera centralizada en un solo órgano de la Administración Pública.

3.8.1.1.1. Fuentes de ingresos que conforman el Fondo de Compensación Interterritorial

Las principales fuentes de ingresos que integran el FCI son las siguientes: a. Los aportes que suministre el Poder Ejecutivo Nacional, b. Los recursos que le asignen las entidades político-territoriales, c. Los demás ingresos que obtenga por su propia gestión o administración, o los que reciba de las donaciones de cualquier naturaleza que le sean efectuadas, d. Los provenientes de las asignaciones establecidas por otras leyes, tales como las correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (artículo 35 del Reglamento de la Ley del CFG).

3.8.1.1.2. Criterios de distribución de recursos a través del Fondo de Compensación Interterritorial

Los recursos del FCI serán distribuidos en función de los siguientes criterios:

- Apartado especial para el impulso de los Distritos Motores de Desarrollo, destinado a la inversión en los proyectos que se estimen pertinentes en el ámbito de los referidos Distritos, cuya fuente principal serán los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, estatal y municipal.
- Apartado especial para la inversión en los estados y municipios, destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura, sociales, de servicios productivos y científico-tecnológicos, presentados por las entidades político-territoriales, de acuerdo a los planes estatales y municipales de desarrollo; en concordancia con los planes de la Nación y los planes sectoriales. La fuente principal de financiamiento serán los recursos provenientes del 65% de los ingresos correspondientes al 15% del Impuesto al Valor Agregado recaudado anualmente, distribuidos de la siguiente manera: 37% para los estados y 28% para los municipios.
- Apartado especial para el fortalecimiento del Poder Popular, destinado a la consolidación de la base económica comunitaria. El financiamiento se orientará hacia proyectos productivos y de infraestructura menor, para la edificación de obras de infraestructura necesarias para el mejoramiento del hábitat comunitario; identificadas como prioritarias en el marco de un diagnóstico participativo, cuya fuente principal serán los recursos provenientes del 30% correspondiente al 15% del IVA recaudado anualmente.
- Apartado especial para el fortalecimiento institucional de las entidades político-territoriales, mediante: a. La homologación de los planes de modernización tecnológica y automatización de estas entidades, b. El desarrollo de programas de actualización catastral, c. Sistemas de información geográfica, d. Planes de ordenación territorial y urbana, e. Fortalecimiento de las áreas de recaudación fiscal (Patente de Industria y Comercio, Impuesto a Inmuebles Urbanos, Patente de Vehículos, etc.) y, f. La consolidación de los espacios de reunión y funcionamiento de los Consejos Comunales y las Comunas, entre otras iniciativas asociadas, cuya fuente principal, serán los recursos provenientes del

5% correspondiente al 15% del IVA recaudado anualmente (artículo 36 del Reglamento de la Ley del CFG).

Puede observarse que el criterio utilizado para la distribución de recursos a través del FCI, sigue siendo el mismo utilizado cuando estos recursos se asignaban a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, se observa una leve desmejora en el volumen de recursos percibidos por los estados, pues antes este monto era del 42% (proveniente del 15% del IVA recaudado anualmente), ahora a través del FCI se dispone que a estos entes se les asigne el 37% para el financiamiento de inversiones de infraestructura, servicios sociales, productivos y científico-tecnológicos; el 5% restante se les asigna para planes de fortalecimiento institucional, que incluye, además de sus propios requerimientos en esta materia, los de los municipios, así como para la consolidación de los espacios de reunión de los Consejos Comunales y las Comunas.

Por otra parte, los municipios mantienen el porcentaje del 28% sobre los ingresos correspondientes al 15% recaudado anualmente a través del IVA, con la leve mejoría que implica el contar con cierto porcentaje del 5% asignado a los estados, para efectos de fortalecimiento institucional.

Similarmente, se observa que las instancias del Poder Popular, mantienen el porcentaje de recursos previsto en el anterior sistema de distribución: el 30% del 15% recaudado a través del IVA anualmente, mejorado ligeramente por el porcentaje que les corresponda del 5% asignado a los estados para el mejoramiento de sus instalaciones. Es importante destacar que, ahora en el rubro de instancias del Poder Popular, se incluyen las Comunas, además de los Consejos Comunales que se preveían en el anterior sistema de reparto.

Llama la atención que los criterios distributivos establecidos por el FCI, no estipulan ningún mecanismo para la asignación de los recursos provenientes de las Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (AEE). Sin embargo, al revisar la modificación realizada a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) en el año 2010, se observa que el legislador mantiene el mismo criterio distributivo de estos recursos: 70% para aquellos estados, en los cuales se ubiquen explotaciones activas de hidrocarburos y el 30% restante, distribuido entre los estados no productores de hidrocarburos; con la importante disposición de que traspasa esta potestad distributiva a la Secretaría del CFG, el cual fijará nuevos criterios distributivos a través del uso del *Índice Relativo de*

Desarrollo (IRD), a fin de distribuir más equitativamente estos recursos hacia las entidades político-territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular (artículos 7 y 8 de la LAEE de 2010).

No obstante, estipula esta normativa en su artículo 9 que cuando estos recursos provengan de créditos adicionales, no programados en el ejercicio fiscal anterior, serán distribuidos de la siguiente manera: 30% para los estados, 20% para los municipios y 50% para las organizaciones de base del Poder Popular.

De esta manera, los recursos que antes se distribuían a través de la LAEE a estados y municipios sin ningún criterio técnico específico, ahora son asignados bajo parámetros más equitativos en función de las variables que conforman el Índice de Desarrollo Relativo (IDR), utilizado por el FCI para realizar la distribución general de transferencias hacia los niveles descentralizados de gobierno e instancias del Poder Popular.

3.8.1.2. En la búsqueda de un desarrollo territorial equilibrado

La esencia fundamental que orienta el FCI es el logro de una distribución más equilibrada de recursos entre las distintas regiones del país, para lo cual este nuevo sistema distributivo hace uso del Índice Relativo de Desarrollo (IRD). A través de éste índice se busca considerar las variables necesarias que puedan identificar los desequilibrios interregionales existentes, facilitando de esta manera el diseño de nuevos mecanismos de planificación y asignación de recursos, a favor de un desarrollo territorial más equitativo.

Para el cálculo del mencionado índice se incluyen las variables que determinan el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el nivel de ingreso per cápita, el índice de pobreza y el esfuerzo tributario relativo, entre otras (artículos 42 y 43 del Reglamento de la Ley del CFG).

En este sentido es importante destacar que en la nueva metodología distributiva de recursos, se considera el *esfuerzo tributario relativo* de los estados y municipios, lo cual podría representar un desestímulo para aquellas entidades (sobretudo municipalidades), que capten mayores recursos tributarios; pues en esa misma medida percibirán menores recursos por concepto de Asignaciones Económicas Especiales (AEE). Al contrario, aquellos estados y municipios que menor capacidad tributaria ostenten, percibirán un mayor porcentaje de ingresos por este concepto.

Si bien el objetivo de los recursos asignados por concepto de AEE, es aminorar los desequilibrios interterritoriales, el Estado venezolano debería hacer un esfuerzo por crear estímulos a la recaudación fiscal subnacional, particularmente de las municipalidades, a fin de disminuir la elevada dependencia de un grueso porcentaje de gobiernos locales de las finanzas del poder nacional. Por otra parte, los estados en su mayoría dependen en un elevadísimo porcentaje de los recursos del poder central, lo cual implicaría el fortalecimiento de sus principales fuentes de ingresos³⁴.

Por otra parte, la aprobación de los distintos proyectos de inversión formulados y presentados ante la Secretaría Técnica del CFG por los estados, municipios y las distintas instancias del Poder Popular, es decidida en función de un *baremo de criterios técnicos y políticos* requeridos para ello. Los criterios técnicos aluden a los distintos formatos para la formulación de los mismos en las distintas áreas de financiamiento, en tanto que, los criterios políticos, hacen referencia al *acoplamiento de los proyectos a los lineamientos de planificación centralizada*, así como a las directrices de los planes de desarrollo estatales, municipales y comunales (artículo 37 del Reglamento de la Ley del CFG).

3.8.1.3. Reversión de competencias

De igual manera que el CFG puede incentivar el traslado de competencias de los estados y municipios hacia las instancias organizadas del Poder Popular, también puede solicitar al Presidente de la República la activación del proceso de reversión de las mismas, cuando se estime que no se ha logrado el objetivo que motivó la transferencia, o cuando razones estratégicas de interés nacional así lo ameriten.

No obstante, las competencias que hubieren sido revertidas a los entes descentralizados de gobierno o a las instancias del Poder Popular, podrán nuevamente ser trasferidas a éstos; siempre y cuando, la razón que haya motivado su reversión no sea de carácter estratégico para el interés nacional (artículos 40 y 41 del Reglamento de la Ley del CFG).

³⁴ Esta materia será abordada con mayores detalles en el Capítulo VIII

3.9. El desarrollo local en el marco de la planificación centralizada

A partir de la década de los años 2000, en Venezuela se ha venido implementando un esquema de desarrollo endógeno sustentado en la Teoría de los Polos o Ejes de Desarrollo, bajo la premisa de que el progreso económico y social debe sustentarse en el fortalecimiento y estímulo de las potencialidades propias de cada región, para lo cual, el papel desempeñado por el Estado se torna fundamental.

Como se recordará, la Teoría de los Polos de Desarrollo (abordada en el Capítulo I), parte del planteamiento originalmente formulado por Francois Perroux en los años 50, en el sentido de que el desarrollo económico no se genera de manera simultánea en todas partes, sino que surge con distinta intensidad solo en determinadas regiones, polos o ejes, que cuentan con ventajas comparativas y competitivas para ello, generando diversos efectos sobre la concentración y la distribución de la riqueza en cualquier economía (Hermansen, 1974, 56).

Sin entrar en mayores detalles sobre las distintas críticas recibidas por esta teoría, en relación a la capacidad para explicar empíricamente el surgimiento del desarrollo económico en determinados polos o ejes, sólo debe destacarse que el elemento esencial que determina el surgimiento del desarrollo económico en determinada región, obedece al papel que juegan las innovaciones tecnológicas y su aceptación, expansión e implementación en el complejo entramado social, cultural, político y productivo que se lleva a cabo entre las distintas unidades de producción allí ubicadas, lo cual ha conducido a la definición de medio innovador (Boisier, 1981, 33 y Vázquez, 2005, 27).

3.9.1. La primera etapa de la planificación regional

Al igual que la gran mayoría de países de América Latina, Venezuela entró en la dinámica del desarrollo regional hacia los años 60, bajo un enfoque de desconcentración administrativa, para fortalecer el desarrollo de determinadas regiones o ejes de desarrollo, con el ánimo de propiciar un desarrollo económico más equilibrado, a través de la implementación de una política de planificación regional, diseñada e implementada totalmente por Estado venezolano. La aplicación de esta política, bajo el enfoque de sustitución de importaciones que se implementó de manera generalizada en toda la región, condujo a resultados muy poco alentadores, dado que en

los principales países, la aplicación de la teoría de los Polos de Desarrollo, se hizo de manera mecanicista.

Esta situación condujo a la conformación de polos de crecimiento, más no de desarrollo económico, lo cual se justifica entre otras razones, porque no se supo engranar todo el complejo sistema de relaciones de interdependencia entre los distintos actores del desarrollo territorial. A diferencia de las exitosas experiencias desarrolladas en los países industrializados, en el caso latinoamericano pesó significativamente el elevado nivel de centralización política y administrativa, aunado al escaso grado de diversificación económica y la carencia de eficientes políticas públicas, que estimularan la cualificación del recurso humano a tono con las exigencias de los nuevos retos de industrialización y bienestar social (Barrios, 2002, 14-16).

En el caso venezolano, la implementación de la planificación regional no logró aminorar las grandes diferencias interterritoriales que se pretendían erradicar con sus acciones, pues la coordinación necesaria entre el Estado y los entes territoriales se hizo cada vez más ineficiente, propiciando progresivamente una verdadera deslegitimación política de las acciones a nivel regional. Contrariamente, las regiones comenzaron a demandar soluciones más acordes a sus realidades socio-culturales en las cuales se considerara de vital importancia su participación política. Esta realidad estuvo determinada por el surgimiento de nuevos cambios sociales y tecnológicos, que demandaban una planificación del desarrollo económico desde la base social y no desde la cúpula del poder central (Mascareño, 2006, 41-42).

Efectivamente, a comienzos de los años 60 se trató de hacer más competitivas las regiones mediante la implementación de una política de *desconcentración concentrada*, sustentada en la conformación de polos de desarrollo en las regiones periféricas, procurando integrar las ventajas económicas de la concentración empresarial en los citados polos, con los beneficios de la desconcentración administrativa.

En base a este planteamiento se buscaba: profundizar el procesos de democratización, a través de un régimen político-institucional que facilitara una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones, y aminorar los efectos negativos generados por la concentración de la actividad económica y el ingreso en determinadas regiones del país, procurando así, una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Esta política se implementó haciendo uso de las siguientes estrategias: a. La desconcentración de las actividades económicas del Estado hacia las regiones,

desestimulando la concentración administrativa en la capital del país y trasladando parte de estas funciones a las regiones, a efectos de fomentar el desarrollo territorial, b. La creación de condiciones económicas y sociales favorables y atractivas en las regiones, con el ánimo de incentivar la iniciativa local y atraer inversiones de otras regiones más avanzadas, c. El fomento de la descentralización del poder de decisión político-institucional, para lo cual, se procedió a regionalizar los organismos de carácter nacional, creando órganos regionales autónomos (corporaciones regionales), capaces de orientar el desarrollo económico de las propias regiones (Camargo, 2006, 5).

De esta manera, con el surgimiento de CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República) en 1958³⁵ y la creación posterior de las Corporaciones de Desarrollo Regional durante los años 60 y 70, la planificación del desarrollo de la Nación, que hasta entonces había sido una actividad exclusiva de las más altas esferas del Poder Ejecutivo, ahora es compartida institucionalmente con el nivel regional (González, 2009, 68-73).

La política nacional de desarrollo empezó a ser coordinada en base a la creación de siete grandes regiones: Guayana, Oriental, Central, Los Llanos, Los Andes, Zulia y Centro-occidente, pasando de la planificación normativa a la planificación por objetivos. Esta nueva filosofía en la planificación del desarrollo nacional, también impulsó la creación de espacios territoriales de interés especial, tales como: las Áreas Rurales de Desarrollo Integral, las Zonas Industriales, Zonas Francas, Zonas Portuarias y más recientemente las Zonas Económicas Especiales, convertidas en Zonas Especiales de Desarrollo Endógeno Sustentable, dada la importancia que cobran los núcleos de desarrollo endógeno presentes en ellas (Sánchez, 2006, 99).

Hacia el año 1999, en vista de que aún perduraban los elevados niveles de concentración de la actividad económica en los grandes centros poblados, se puso en marcha la estrategia *descentralización desconcentrada*, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Regional diseñado por CORDIPLAN con el ánimo de procurar un desarrollo económico más equilibrado. A través de esta estrategia se buscaba en el plano económico incentivar las actividades productivas en función de las potencialidades y vocación de cada región, estimulando de manera integral todos aquellos sectores que pudieran servir como elementos dinamizadores del progreso, los cuales paulatinamente,

³⁵ CORDIPLAN fue creada el 30 de diciembre de 1958, mediante el decreto presidencial N° 492.

se convertirían en importantes mecanismos para lograr la desconcentración del desarrollo nacional.

Por otra parte, en el plano territorial esta estrategia se sustentaba en la definición de varios ejes de desarrollo y del correspondiente sistema de ciudades que debía interconectarlos, procurando el crecimiento poblacional en éstas, así como la necesaria infraestructura de comunicaciones, que estimulara la inversión privada necesaria y la comunicación con el resto de ciudades del país. En este sentido, los tres grandes ejes de desarrollo definidos en esa época fueron: el Eje Occidental (Maracaibo-Guasdalito), el Eje Oriental (Margarita-Ciudad Guayana) y el Eje Orinoco-Apure.

No obstante, en esta primera etapa del proceso de planificación regional en Venezuela, hay que destacar que los objetivos inicialmente definidos no se lograron, pues ni siquiera el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en 1989, pudo revertir los efectos concentradores de la actividad económica en determinadas regiones del territorio nacional; motivado fundamentalmente al efecto concentrador de los distintos paquetes de medidas macroeconómicas implementadas en esa época, así como, a la carencia de una verdadera estrategia de desarrollo regional implícita en el proceso de descentralización llevado a cabo en el país (Travieso y Barrios, 1971, 93).

Pero, el factor más importante y decisivo que explica los pocos logros relevantes en este sentido, ha sido la ignorancia en el manejo de la información y el conocimiento, como elementos claves en la consecución de un medio innovador, capaz de integrar los distintos actores sociales y motorizar el desarrollo económico en el conglomerado de empresas que conforman el tejido productivo y emprendedor de cualquier región.

Como bien se conoce, de acuerdo a las experiencias exitosas que señala la literatura especializada, este complejo proceso de interrelaciones solo se produce en las grandes ciudades y no en las zonas aisladas y con poca experiencia empresarial e industrial. En el caso venezolano, el Estado se interesó más en el discurso antiurbano, a fin de fomentar la desconcentración poblacional y en la explotación de recursos naturales (agricultura, minería e hidrocarburos, entre otros), olvidando que *la innovación y el entorno*, constituyen las principales fuerzas motrices del desarrollo económico, más allá de la plena disposición de recursos naturales. Es decir, se requiere de la capacidad emprendedora para crear nuevos sistemas productivos, más eficientes y dinámicos, a través de la incorporación de distintas innovaciones tecnológicas,

buscando siempre alcanzar la mayor competitividad a nivel del mercado interno y externo, aspecto que en Venezuela pasó a un segundo plano (Caravaca, 1998, 49 y Barrios, 2002, 19-21).

3.9.2. La segunda etapa de la planificación regional

A partir del año 2000 el gobierno del extinto ex presidente Chávez, puso en marcha una estrategia de desarrollo nacional sustentada nuevamente en la planificación regional, pero esta vez, destacando el importante y decisivo papel que juega el territorio como elemento integrador de un modelo de desarrollo sustentable; basado en una estrategia de *descentralización desconcentrada*, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) 2001-2007.

A través de esta estrategia se busca la construcción de una sociedad más democrática y participativa, fomentando la transformación productiva y la equidad en el diseño de un proceso de desarrollo más armónico y sostenible en el tiempo.

En vista de los pocos avances logrados en materia de planificación regional en el pasado, se propone en esta oportunidad, la necesidad de dar un nuevo enfoque al proceso de descentralización iniciado en 1989. Se consideraba que éste debería tomar visos de una estrategia desconcentradora, con el propósito de aprovechar las potencialidades regionales del país y procurar una distribución más equilibrada y sostenible de las actividades productivas, las inversiones y la población a lo largo y ancho del territorio nacional.

Para ello se busca el logro de cinco categorías de equilibrio (planificación por equilibrios): a. *Equilibrio Económico*: orientado hacia la construcción de un modelo que estimule la producción global de riqueza y su justa distribución, procurando una sociedad más justa, equitativa y próspera; lo cual conlleva necesariamente, a la implementación de una economía humanista, autogestionaria y competitiva, b. *Equilibrio Social*: orientado no solo a corregir los grandes desequilibrios sociales y el elevado nivel de exclusión e injusticia, sino al desarrollo pleno del ciudadano bajo los principios democráticos, c. *Equilibrio Político-institucional*: diseñado para estimular la transformación del marco jurídico e institucional bajo el cual los diferentes actores políticos, sociales y económicos elaboran los planes de desarrollo.

d. *Equilibrio Territorial*: definido en función de desarrollar un modelo de ocupación del territorio nacional, mediante la estrategia de la descentralización

desconcentrada, a partir de las potencialidades económicas, culturales y sociales del mismo, respetando siempre las limitaciones impuestas por el medioambiente, e. *Equilibrio Internacional*: formulado con el ánimo de lograr una adecuada inserción de Venezuela en el ámbito internacional y en los procesos de integración de las naciones latinoamericanas y caribeñas, en el campo económico, territorial y energético.

Para el logro del objetivo planteado y en base al análisis de las condiciones geográficas, económicas, culturales y ambientales de cada región, la estrategia territorial se apoya en los siguientes elementos: a. *Fachadas de Integración*: Amazónica, Andina y Caribeña, con el ánimo de fortalecer el desarrollo de las regiones fronterizas y la comunicación con los países vecinos, a través de la integración de los grandes ejes fluviales y del transporte ferroviario, terrestre, aéreo y marítimo, b. *Ejes de desconcentración*: Occidental, Orinoco-Apure y Oriental, los cuales, conforman regiones-programa. Los recursos invertidos en éstos, deben orientarse al fomento de infraestructura básica y al mejoramiento de los servicios públicos en los centros poblados que conforman estos ejes de desarrollo, con el ánimo de generar condiciones favorables que estimulen la inversión privada y, c. *Dinámica Regional*: a través de la cual se estimulan todas aquellas actividades productivas, que de acuerdo a la vocación y potencial propio de cada región, se consideran elementos dinamizadores del desarrollo económico, tales como: la pequeña y mediana industria, agricultura y agroindustria, minería, petróleo y petroquímica, turismo, e infraestructura y servicios (PNDR, 2001-2007, 7-9).

Para la elaboración del comentado PNDR, se aprovechó la experiencia y conocimiento en planificación que ostentaban las Corporaciones de Desarrollo Regional a nivel nacional. Éstas adoptaron la función de reunir a los principales actores del desarrollo a nivel de regiones (gobernadores, alcaldes, y representantes de distintos gremios, universidades, empresas privadas y comunidades organizadas), así como, el fomento de las discusiones sobre los requerimientos más apremiantes de cada región en una primera fase de diagnóstico (denominado proceso de consultas). Luego, en una segunda fase, elaboraron y discutieron las principales estrategias a ser incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo Regional.

Se destaca este aspecto como un importante paso en la planificación regional, pues el Plan Nacional se diseñó a partir de los planteamientos y sugerencias de las bases sociales, y no desde la cúspide del Ejecutivo Nacional, como se venía realizando hasta entonces. En esta oportunidad se elaboró una visión amplia y compartida de cada

región, fomentando de esta manera una mayor participación ciudadana y democrática en la elaboración del mencionado documento.

Dentro de las competencias propias que el Ejecutivo Nacional le otorgó a las Corporaciones Regionales en esta materia destacan las siguientes: a. *La planificación del Desarrollo Regional*: mediante la elaboración de planes, programas y proyectos regionales de desarrollo en coordinación con el Plan Nacional, b. *Promoción del Desarrollo Regional*: esta importante función implica la realización de un proceso de diagnóstico de las principales ventajas comparativas y oportunidades de inversión que presenta cada región, con el objeto de promocionarlas a nivel nacional e internacional, con el ánimo de incentivar la inversión privada; destacando sobretodo aquellos sectores que actúan como elementos dinamizadores, traducidos en fuerzas desconcentradoras del desarrollo nacional.

c. *Investigación, evaluación y seguimiento*: estas instituciones deben ser capaces de destacar y difundir las ventajas competitivas y oportunidades de desarrollo de cada región, así como la identificación de proyectos que garanticen la factibilidad económica, social y ambiental, de cualquier estrategia de desarrollo que se pretenda implementar a partir de tales diagnósticos. Igualmente, deben realizar un adecuado seguimiento y control a los proyectos que ya se encuentran en ejecución, d. *Capacitación, asesoría y asistencia técnica*: este aspecto esta relacionado con la función de brindar asesoría y asistencia técnica a distintas instituciones públicas en materia de planificación y desarrollo, tales como la debida asistencia a las gobernaciones y alcaldías en la elaboración de sus propios planes de desarrollo, entre otras instituciones, e. *Coordinación de entes ejecutores y comunidades*: esta materia hace referencia a la coordinación general de recursos, competencias y acciones del sector público y privado, con el ánimo de integrar los esfuerzos de los distintos organismos, comunidades de los estados y municipios de la región, en un objetivo general de desarrollo regional.

Del diagnóstico realizado en aquella oportunidad para implementar los distintos lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional, se destacaba la presencia de preocupantes diferencias interterritoriales, generadas fundamentalmente por el descuido oficial y la falta de continuidad en los distintos planes formulados en cada período de gobierno en la época anterior a la década de los años 2000, así como, el elevado nivel de centralismo político-administrativo que impedía tener una visión más amplia y compartida de la problemática social de las clases sociales más desposeídas.

Las principales diferencias interterritoriales de aquella época se expresaban a través de los siguientes indicadores: el 35% de la población nacional se concentraba en la región central (eje centro- norte-costero), al cual, si se agregaban las cifras de las regiones occidental, centro-occidental y oriental, alcanzaba una concentración del 87% de la población, mientras que en la región de Los Llanos y Guayana se concentraba sólo el 13% del total, a pesar de ser la extensión territorial más amplia de la Nación.

Sin embargo, durante la década 1990-2000 esta pesada situación se moderó un poco producto del efecto desconcentrador que produjo el proceso de descentralización hacia las principales capitales de estado. No obstante, para la fecha aún persistían en la región central (Caracas, Aragua y Valencia), elevados índices de criminalidad, déficit de vivienda y servicios públicos básicos, marginalidad y desempleo, entre otros graves problemas sociales; sin considerar el elevado riesgo asumido por gran parte de la población de menores recursos, que levantaron sus viviendas sobre laderas y terrenos movedizos cercanos a las riberas de ríos y quebradas.

De acuerdo a las cifras destacadas en el comentado Plan de Desarrollo, en aquel entonces se observaba un elevado deterioro social, expresado en la desmejora del índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual, de un valor alto (0,8536) en 1991, pasó a un valor medio (0,6915) en 1998, motivado fundamentalmente, al deterioro de uno de sus principales componentes: el nivel de ingreso per cápita y una considerable disminución en el logro educativo. También se destaca en el comentado documento, los elevados niveles de inflación en la década anterior, la caída en el nivel de empleo y la actividad productiva en general, producto de la severa caída de los precios petroleros en la década de los noventa a nivel mundial (PNDR, 2001-2007, 10-18).

Fue precisamente el elevado nivel de dependencia de la economía venezolana del ingreso petrolero, el principal escollo que el extinto Presidente Chávez en aquel entonces trató de superar, a través de un proceso de diversificación económica, el incentivo de una economía productiva, la democratización del capital y la profundización de la democracia como sistema de gobierno. Estos objetivos implicaban una mejor distribución del poder y una mayor participación protagónica de la ciudadanía en las políticas públicas, así como, el rescate de los derechos sociales, la generación de empleo y la redistribución de la riqueza y el ingreso; con el ánimo de fomentar la integración latinoamericana y el posicionamiento de Venezuela en el mercado internacional.

No obstante, recién iniciada su gestión de gobierno, el precio del petróleo a nivel internacional se disparó por encima de los 100 dólares el barril, garantizando la entrada de una ingente cantidad de recursos fiscales a la economía venezolana durante toda la década de los años 2000 y parte de la siguiente. Este flujo de recursos se expresó en niveles nunca antes conocidos en la historia del país, haciendo que muy pronto los esfuerzos recién planteados por reducir la elevada dependencia de los ingresos petroleros cayeran en el olvido, como ha sucedido con muchos otros gobiernos en el pasado.

Contrariamente, el elevado volumen de ingresos petroleros fue utilizado para imponer una *ideología política socialista y centralizadora del poder*, apoyada totalmente en la ingente cantidad de ingresos petroleros que percibía la Nación, lo cual fortaleció aún más el rentismo petrolero respecto a los niveles conocidos en la década anterior a su primer período de gobierno. De esta manera, las distintas aspiraciones políticas, sociales y económicas expresadas en el comentado Plan de Desarrollo, se vieron truncadas producto de las distintas actuaciones políticas fuera del marco constitucional, que prontamente fueron configurando *un modelo de Estado estatista y autoritario*, cuyas actuaciones produjeron más retrocesos que avances, en materia de derechos humanos y nivel de vida de la población. El carácter omnipotente del Estado ha impedido la anhelada diversificación económica, la redistribución del poder y profundización de la democracia como sistema de gobierno (Sassenfeld, 2011, 6-10).

3.9.3. La etapa actual de la planificación regional y la inclusión del concepto de desarrollo endógeno

A partir del surgimiento de los Consejos Comunales en el año 2006, el Ejecutivo Nacional decidió centralizar la función de planificación a todos los niveles en el poder central, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de creación de la Comisión Central de Planificación (LOCCP) el 22 de junio de 2007.

En la exposición de motivos de este nuevo instrumento jurídico se establece, que las políticas de economía de mercado y los efectos de la globalización capitalista, han propiciado la desarticulación del sistema económico nacional, especialmente las instituciones del Estado y la manera como éstas abordan la realidad nacional. Esta desarticulación económica, propia del sistema capitalista, tiene efectos en el campo político, social, militar, cultural y en la geopolítica interna e internacional, alterando la

visión global que deben observar las instituciones del Estado para dictar lineamientos, formular políticas y elaborar planes que respondan a la satisfacción integral de las necesidades de la población. En virtud de ello, se justifica plenamente la imposición de un criterio centralizado en el manejo y gestión de la planificación del sector público en Venezuela.

De acuerdo a esta nueva disposición en materia de planificación, no es difícil intuir que la razón fundamental que orientó esta nueva de la gestión de la Administración Pública, no era otra que, eliminar la autonomía administrativa y operativa con que contaban hasta ahora los institutos y servicios autónomos, uniformizando y centralizando los principios y lineamientos planificadores en un solo órgano nacional: la Comisión Central de Planificación (CCP); cuyas disposiciones se hacen ahora de obligatorio cumplimiento a todos los entes centralizados y descentralizados del sector público, incluyendo estados y municipios, además de las acciones productivas del sector privado de la economía.

Los planes y acciones definidos por la CCP, deben estar enmarcados en los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los cuales, deben ser presentados al Presidente de la República, quien en última instancia tiene la última palabra sobre la aprobación de los mismos. La CCP estará presidida por el Vicepresidente de la República y mantendrá Comisiones Sectoriales y Regionales en cada estado, a fin de coordinar sus acciones a nivel nacional y regional en diferentes materias tales como: economía, política, social, científico-tecnológica, militar y geopolítica interna e internacional, en el marco de la nueva geometría del poder. Se destaca claramente que estas Comisiones Regionales no gozarán de autonomía y estarán supeditadas a los lineamientos y estrategias dictadas por la CCP (artículos 4, 6 y 8 de la LOCCP).

A efectos de de uniformizar toda la materia de planificación del sector público en Venezuela, se procedió a modificar paralelamente algunas leyes relacionadas, a objeto de subordinar sus disposiciones a los preceptos establecidos por la CCP. En este sentido fueron modificadas: la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley de Planificación, la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Vale la pena destacar en este sentido, que a medida en que progresivamente iban surgiendo nuevas necesidades políticas y administrativas para fortalecer las distintas instancias organizativas del llamado *Estado Comunal*, todo el cuerpo de leyes

vigente en el área de planificación y otras materias relacionadas, inmediatamente fueron modificadas, a objeto de incluir en sus disposiciones los lineamientos regulatorios de las nuevas instancias creadas. De esta manera, se procuraba por todos los medios, legitimar la implementación de un *Estado paralelo* al constitucionalmente establecido, cuyos preceptos fueron rechazados por el pueblo venezolano en diciembre del año 2007.

Todas estas acciones, están enmarcadas en los principios generales que rigen el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDESN): 2007 – 2013, denominado también Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista, en el cual, destaca como su objetivo primordial desde el punto de vista político, *la construcción del Socialismo del Siglo XXI*, a través de siete grandes líneas de acción.

Estas líneas de acción son las siguientes: la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, la democracia protagónica revolucionaria, el modelo productivo socialista, la nueva geopolítica nacional, la promoción de Venezuela como potencia energética mundial y la nueva geopolítica internacional (PDESN: 2007-2013, 3-4).

Al analizar las líneas generales de este segundo Plan Nacional de Desarrollo, durante la segunda gestión del extinto Presidente Chávez, se observa que se comienzan a sentar las bases de la participación ciudadana en el país. En este sentido, en el plano político, el objetivo fundamental es fortalecer las organizaciones populares de base, a través de las cuales se pretendía profundizar el ejercicio de *la democracia participativa y protagónica*, mediante el ejercicio directo de la soberanía popular, y no, a través del sistema de representación establecido en la Constitución Nacional.

De allí la gran importancia, que a partir de entonces, tomarían en Venezuela las distintas organizaciones populares a través de la figura de los Consejos Comunales, como principal instancia política del Poder Público. Sólo a través de la participación organizada de la sociedad, se podrá lograr el ejercicio del poder por parte del pueblo, máximo objetivo del Socialismo del Siglo XXI (PDESN: 2007-2013, 14-18).

De esta manera, se iniciaba en el país la puesta en marcha de la primera fase estratégica y organizativa del Estado Comunal, la cual fue potenciada a partir del año 2008, logrando su cabal implementación en el año 2010, cuyas líneas de acción y estrategias generales, se expresan claramente en el III Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2013-2019, como se analizará más adelante.

En materia económica, en el PDESN: 2007-2013, se incentiva la implementación del modelo de producción socialista, sustentando en las empresas de carácter social, bajo la modalidad de la autogestión y la cogestión, en las cuales; el

excedente generado debe ser distribuido de manera igualitaria entre todos los socios, atendiendo más al aspecto humano de la producción que al aspecto capitalista. Si bien, se estipula en este documento que éste es el germen del Socialismo del Siglo XXI, se mantiene el respeto a la propiedad privada y la existencia de empresas capitalistas públicas y privadas en el aparato productivo nacional.

Igualmente, se destaca someramente la filosofía del desarrollo endógeno, como mecanismo impulsor de las potencialidades internas del país en distintos sectores de la producción nacional, así como, el fortalecimiento del desarrollo tecnológico e industrial (PDESN: 2007-2013, 21-24).

En materia de planificación regional, se mantienen los mismos principios del Plan Nacional anterior (2001-2007), procurando la profundización de un desarrollo territorial desconcentrado. A través de éste, se procura una redistribución de la actividad productiva nacional más equilibrada, sustentada en el fortalecimiento de las inversiones públicas en telecomunicaciones y sistemas de transporte, como palancas fundamentales para lograr el acceso y la conectividad de las distintas regiones del país.

Igualmente, se destaca el estímulo a la inversión productiva en los distintos ejes de desarrollo ya definidos, así como la formación de redes y polos de desarrollo integral, que permitan integrar el territorio nacional en base a las características culturales y ecológicas de cada región, con el ánimo de mejorar el hábitat de las comunidades allí asentadas.

Finalmente, se espera que con la puesta en práctica de la estrategia del desarrollo territorial desconcentrado, se logre incentivar la consolidación de un nuevo modelo socio-productivo endógeno, en el cual surjan nuevas y variadas unidades de producción socialista, capaces de movilizar nuevas potencialidades y capacidades endógenas, que pudieran ser explotadas a través del sector público o privado, en aras de lograr una mejor calidad de vida y una distribución más equilibrada de la actividad productiva en el territorio nacional (PDESN: 2007-2013, 29-34).

Hay que destacar que a diferencia del Plan de Desarrollo Económico anterior (2001-2007), el correspondiente al período 2007-2013, fue elaborado y presentado a la Nación por el extinto Presidente Chávez, dejando de lado el mecanismo participativo que se siguió en la elaboración del anterior, en el cual, se le dio una amplia participación a todos los sectores organizados de la sociedad en la definición de las principales líneas de acción del mismo, en medio de una severa caída de los ingresos petroleros, producto de la crisis económica mundial de los años noventa.

De esta manera, y dejando muy atrás las severas críticas a la planificación centralizada que se venía siguiendo en el país en la década de los años noventa, se retorna a la vieja manera de planificar el desarrollo económico desde las altas esferas del poder nacional, con la novedad de que ahora ésta se orienta al logro del objetivo político del partido de gobierno; dejando mucho que pensar, sobre la puesta en marcha de un verdadero plan de desarrollo endógeno, tan destacado como línea de acción en el mencionado documento.

3.9.3.1. Lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2013-2019

Antes de iniciar el análisis del actual Plan de Desarrollo Económico de la Nación, hay que destacar que éste, al igual que el anterior, sigue el mismo criterio centralizado en su elaboración, excluyendo la confluencia de ideas, criterios y propuestas de los principales sectores representativos de la sociedad venezolana: empresarios, universidades, sindicatos y distintas organizaciones sociales, además de distintos entes del sector público.

En esta oportunidad y luego de grandes esfuerzos por instaurar el Estado Comunal, a través de distintas normativas fuera del marco constitucional, el Ejecutivo Nacional en la persona del extinto Presidente Chávez, diseñó de manera totalmente personal el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, enmarcado dentro de su Programa Político de Gobierno presentado al pueblo venezolano en su última contienda electoral del año 2012 para su gestión: 2013-2019.

Por tal razón, puede afirmarse que el mencionado Plan de Desarrollo, es más un Programa Político que un verdadero Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, pues todas las políticas y estrategias allí plasmadas, giran en torno al objetivo político de la construcción y consolidación del *Socialismo del Siglo XXI*, como filosofía de gobierno, más allá de cualquier logro en el campo económico y social, como bien se evidencia en el análisis de la exposición de motivos del mismo (PDESN: 2013-2019, 11).

En este Plan de Desarrollo se plantean cinco grandes objetivos históricos a lograr: a. Defender, expandir y consolidar la independencia nacional, b. Continuar la construcción del *Socialismo Bolivariano del Siglo XXI*, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo, c. Convertir a Venezuela en una potencia en

materia social, económica y política en América Latina, que garantice la conformación de una zona de paz en la región, d. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional, a fin de conformar un mundo multicéntrico y pluripolar que garantice el equilibrio del universo y la paz del planeta, y e. Preservar la vida en el planeta y salvar la especie humana.

Para el logro de cada uno de estos grandes objetivos se prevé una serie de estrategias específicas en cada una de las materias abordadas, las cuales, abarcan el campo económico, social, político e internacional, destacando en cada una de ellas el carácter participativo de la población organizada a través de *distintas organizaciones de base popular* en el diseño y gestión del desarrollo de la Nación, siempre en el marco de construir la sociedad socialista, como objetivo fundamental en el campo político.

Si bien esta retórica política es común en todos los objetivos y estrategias de desarrollo económico, en el II Gran Objetivo Histórico referido al *fortalecimiento del Socialismo del Siglo XXI*, se observa una panorámica general del sistema económico que ha de imponerse.

Un primer gran objetivo en esta materia se refiere a *la necesaria transformación del sistema económico*, en función de la *transición al socialismo bolivariano*, trascendiendo del modelo rentista petrolero capitalista, hacia el modelo económico productivo socialista, basado en el desarrollo de las fuerzas productivas. Para ello se diseñan una serie de estrategias que estimulan la colocación de los medios de producción al servicio de la sociedad, la creación de nuevas formas de propiedad social, el fortalecimiento de la planificación centralizada, la definición de un sistema de precios justos que permita afrontar los ataques a la moneda nacional, el acaparamiento, la especulación y la usura, entre otras.

El segundo gran objetivo hace referencia a *la expansión e integración de las cadenas productivas*, generando la mayor cantidad de valor agregado que debe ser orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, promoviendo la diversificación del aparato productivo. Para ello se hace necesario: integrar las diversas redes productivas, actualizándolas tecnológicamente, a fin de incentivar el mayor volumen de valor agregado; fortalecer aquellos sectores productivos donde se observen ventajas comparativas a nivel nacional, a fin de lograr un mayor excedente que pudiera orientarse a la exportación, creando de esta manera, una alternativa al modelo monoexportador petrolero; conformar un sistema de parques industriales para el fortalecimiento de las cadenas productivas y el tejido industrial; crear un sistema de

distribución de insumos y semillas a precios justos y, generar espacios de integración productiva y comercial con países aliados y estratégicos, entre otras.

El tercer gran objetivo es *desarrollar modelos incluyentes de gestión de las unidades productivas*, para lo cual se requiere: el desarrollo de una cultura del trabajo, que se contraponga a la cultura del rentismo petrolero; propiciar un nuevo modelo de gestión en base a la propiedad social directa e indirecta de manera eficiente y sustentable; estimular la creación y desarrollo de pequeñas y medianas industrias privadas y empresas conjuntas, que contribuyan con el bienestar social y económico del entorno donde éstas se asienten, dando la mayor cabida a la participación popular en el proceso productivo, entre otras.

El cuarto objetivo en esta materia, se refiere al *fortalecimiento del sistema de distribución directa de insumos y productos*, atacando la especulación propia del capitalismo, para garantizar la satisfacción de las necesidades de la sociedad, para lo cual se requiere, fortalecer las cadenas de distribución directa de alimentos y bienes de primera necesidad; a nivel estatal, municipal y comunal, evitando la intermediación comercial en la cadena que encarezcan los productos al consumidor.

El quinto objetivo hace referencia a *la creación de la sociedad igualitaria y justa*, para lo cual, se deben superar todas las formas de explotación capitalista a nivel laboral, fomentando la garantía de una amplia seguridad social para todos los trabajadores; consolidar el Sistema Nacional de Misiones Sociales, como políticas de distribución justa y equitativa del gasto social. Igualmente, en esta materia figuran otros objetivos referentes a la potenciación de las expresiones culturales liberadoras, la consolidación de la equidad de género con valores socialistas, la inclusión y el buen vivir de los pueblos indígenas, la erradicación de la pobreza extrema y, la garantía de servicios de salud y educación de calidad a la población (PDESN: 2013-2019, 49-59).

En materia de geopolítica nacional, vale decir, en relación a la ordenación territorial nacional, el mencionado Plan de Desarrollo, establece entre sus principales objetivos:

Profundizar la integración nacional y la equidad socio-territorial, a través de Ejes de Desarrollo Integral: Norte-Llanero, Apure-Orinoco, Occidental y Oriental, Polos de Desarrollo Socialista, Distritos Motores de Desarrollo, Zonas Económicas Especiales y Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral Socialista (REDIS).

Para ello se proponen las siguientes estrategias: a. Incrementar la sinergia entre regiones mediante los ejes de integración y desarrollo definidos, b. Conformar y

desarrollar ocho Distritos Motores de Desarrollo para la Faja Petrolífera del Orinoco, los cuales permitirán promover, potenciar y acelerar el desarrollo territorial de esta región, c. Impulsar el desarrollo integral de áreas geográficas, que por sus características y ubicación, sean consideradas estratégicas para el interés nacional, a través del desarrollo de Zonas Económicas Especiales, d. Asegurar la conservación del medio ambiente en el plan de ordenamiento territorial, e. Mejorar la funcionalidad de la red de centros urbanos, articulándolos al nuevo modelo productivo, para lo cual es necesario potenciar los sistemas y medios de comunicación, a objeto de propiciar el crecimiento y transformación económica sustentable de los principales centros urbanos, ciudades intermedias y centros poblados menores.

f. Promover el desarrollo sustentable del sector minero, con el control soberano y hegemónico del Estado en la cadena productiva y sus actividades conexas, promoviendo el desarrollo de tecnologías propias, que garanticen una explotación racional en base a las unidades de gestión territorial, g. Impulsar la consolidación de un sistema de áreas industriales, convirtiéndolas en verdaderos Polos de Desarrollo en las regiones, a través de la consolidación del sistema de parques industriales, el desarrollo de polos petroquímicos y bases petroindustriales socialistas, que sirvan de soporte a los emprendimientos petroleros.

h. Crear un sistema de interconexión territorial entre las comunas productivas y los distritos motores industriales, en las cuales, las Zonas Económicas Especiales, sean un elemento potenciador del desarrollo económico. De esta articulación surgirían diversas economías de escala, a través de la conformación de distintas redes especializadas en distintos aspectos del proceso productivo; lo cual, debe ser fortalecido con la creación de un entramado de parques industriales, cuya interconexión favorezca el desarrollo económico de la Nación.

i. Promover la creación de Distritos Motores de Desarrollo, en base a las potencialidades productivas sustentables de cada región, teniendo en consideración las áreas que requieran una atención prioritaria y aquellas comunidades de menor desarrollo relativo, con el ánimo de disminuir las grandes asimetrías socioeconómicas entre las grandes ciudades, así como la ocupación estratégica del territorio nacional.

j. Incentivar la creación de 23 Distritos Motores de Desarrollo a nivel nacional, a través de los cuales, pueda lograrse la integración de varios estados en función de sus propias potencialidades productivas en distintos rubros: industria (minera y petrolera), comercio, tecnología, servicios, agricultura, pesca, ganadería, entre otros; siempre bajo

la filosofía política de impulsar el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición al socialismo.

k. Planificar desde el gobierno central y, con protagonismo popular, el desarrollo urbano y rural de las ciudades existentes y de las nacientes, a lo largo del territorio nacional (PDESN: 2013-2019, 93-99).

De este breve análisis del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en las materias atinentes a la conformación del sistema económico y la ordenación y planificación del territorio nacional, se observa claramente que en materia de desarrollo económico se sigue la filosofía de los Polos de Desarrollo, destacada en los dos Planes anteriores, con la diferencia de que ahora se hace más énfasis en el *desarrollo endógeno y sostenible*, sustentado en las potencialidades de cada región.

Al igual que el anterior Plan de Desarrollo, en éste también prevalece el elevado carácter político, siendo su objetivo fundamental, la construcción y consolidación del *Socialismo del Siglo XXI*, además de un exacerbado centralismo político y administrativo, en el sistema de planificación y ejecución del desarrollo económico por parte del Ejecutivo Nacional, apoyado fundamentalmente en la renta petrolera.

También es importante destacar, la inclusión de una serie de figuras territoriales que son completamente desconocidas por la ciudadanía venezolana, tales como: Regiones de Desarrollo, Distritos motores de Desarrollo, Polos de Desarrollo Socialistas, Zonas Económicas Especiales, Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral Socialista, entre otras tantas; ya que como se anotó en páginas anteriores, el mencionado Plan no fue elaborado de manera mancomunada con los principales representantes de la sociedad civil.

Además, la configuración del mismo responde completamente a la imposición del *Estado Comunal*, y a través de su implementación se busca solapadamente su legitimación política, bajo la filosofía socialista del fortalecimiento del Poder Popular, a través de la participación de la sociedad en la gestión y administración de los recursos públicos; en aras de construir su propio desarrollo económico. Este planteamiento como política de Estado, aún de muy reciente data en Venezuela, ha encontrado muchos tropiezos políticos y económicos que han dificultado su ejecución plena, máxime en las actuales circunstancias de elevada rigidez fiscal por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Hasta la fecha, no se conoce de la creación de regiones económicas, polos de desarrollo socialistas, ni motores de desarrollo, bajo el esquema de la nueva geometría del poder rechazada por el pueblo venezolano en la consulta popular del año 2007. La sociedad venezolana solo conoce de la creación de las Comunas y los Consejos Comunales, como principales instancias del Poder Popular, a través de cuyas organizaciones, reciben recursos del poder central para distintos proyectos socioeconómicos de baja envergadura y con una orientación netamente político-partidista.

En cuanto a la manera como se aborda el desarrollo local, aún cuando no se expresa de manera tácita, si se percibe implícitamente una filosofía excluyente de los principales actores, concretamente de todas aquellas organizaciones y grupos empresariales con visiones políticas distintas a la ideología política del partido de gobierno, lo cual, indudablemente constituye la principal debilidad institucional como política de Estado.

Esto, en virtud de que, la constante diatriba política entraba y dificulta la participación social e integral de la ciudadanía, en un proyecto que no se ha definido claramente como un modelo de desarrollo endógeno (Mendoza de Ferrer et al., 2008, 255-258).

De lo que se trata es de una alternativa, de un camino o sendero distinto al neoliberalismo económico que lo precedió, en el cual, se coloca al pueblo organizado como el elemento central del mencionado proyecto, por lo que, sus preceptos teóricos no encajan en la filosofía del desarrollo endógeno, tradicionalmente tratado en la literatura especializada. A partir de allí surge una gran cantidad de dudas y lagunas, teóricas y jurídicas, que los especialistas encuentran cuando abordan su temática bajo la lupa de un análisis objetivo, concluyendo que en materia de desarrollo endógeno, Venezuela se encuentra en pañales.

Ello, en virtud del poco peso económico que han mostrado las experiencias en el fomento de la producción, a través de empresas socialistas, financiadas totalmente con la renta petrolera y sin mayor interés en que se hagan sustentables en el mediano plazo, aunado a los bajos niveles de innovación tecnológica que se observa en el tejido productivo de éstas (Parker, 2006, 78-83).

Prosiguiendo con el análisis del Plan de Desarrollo: 2013-2019, puede argumentarse que el exacerbado carácter centralista del mismo, refuerza la política de reducir a su mínima expresión cualquier vestigio de autonomía subnacional en el

mediano plazo, al estipular en el objetivo de *Garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana* que: en aras de fortalecer y expandir el Poder Popular, se debe *preservar y recuperar los espacios de gobierno regional y local, para profundizar la restitución del poder al pueblo* (PDESN: 2013-2019, 32).

De esta manera, bajo una dinámica completamente centralista y excluyente de importantes actores del desarrollo local, se busca fortalecer la filosofía del *desarrollo endógeno* en Venezuela, pero diseñando sus principales estrategias y objetivos desde el Poder Nacional.

Si bien, se pregona ampliamente que la planificación debe realizarse desde las bases populares, buscando siempre la mayor participación ciudadana, para integrar progresivamente los planes regionales de desarrollo; éstos deben responder siempre a unos lineamientos generales definidos desde las más altas esferas del poder, en función de un objetivo político muy preciso: la construcción del *Socialismo del Siglo XXI*.

De tal manera que, se coloca en entredicho la supuesta autonomía de los entes locales y regionales para definir sus propios planes de desarrollo en función de las potencialidades y capacidades de cada región, pues es el aspecto político el que prevalece por encima de cualquier iniciativa propia de desarrollo, coartando severamente la autonomía necesaria que requiere cualquier proceso serio de desarrollo local, que aspire a ser sustentable en el tiempo.

Como lo destaca la literatura especializada, los procesos de *desarrollo endógeno* son procesos muy complejos que involucran una amplia y variada gama de actores, en los cuales la interconexión entre ellos a nivel nacional e internacional, propicia justamente el surgimiento y la difusión de distintas innovaciones tecnológicas, las cuales, a través de la conformación de redes de empresas especializadas estimulan el surgimiento del desarrollo local, más allá de la amplia disposición de recursos naturales y financieros.

Es decir, el meollo de la cuestión está en el entramado de relaciones interinstitucionales e ínterempresariales que implican complejos procesos de negociación, ante los cuales el Estado debe ofrecer el mayor apoyo posible y, el mejor ambiente emprendedor a todos los niveles; a fin de propiciar su estímulo y atraer el mayor nivel de inversión pública o privada a nivel nacional o internacional, en el marco de un amplio proceso de globalización económica que es imposible evadir. Contrariamente, la idea es aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización e incorporarse en este proceso de la manera menos traumática posible, buscando las

ventajas competitivas de los territorios a nivel nacional e internacional (Vázquez, 2000, 53-63).

En el caso venezolano, luce muy poco factible la implementación exitosa de un verdadero proceso de desarrollo local (desarrollo endógeno), pues el ámbito de acción estratégica del mismo se limita fundamentalmente a la acción gubernamental, excluyendo la participación de importantes actores privados a nivel nacional e incluso internacional. Por otra parte, el proceso de financiamiento de las inversiones requeridas, en la totalidad de los casos es de carácter asistencialista, sujeto a los vaivenes que experimente el precio del petróleo en el mercado internacional. No se observa en este sentido una adecuada planificación del desarrollo, en base al aporte y cooperación financiera de otras fuentes de ingreso distintas a la renta petrolera, que garanticen su sostenibilidad en el tiempo (Arenas, 2010, 83).

Es esta variable la que pudiera amenazar su estabilidad y permanencia en el tiempo, máxime en un país con poca cultura de ahorro en las épocas de bonanza petrolera. Tales planteamientos no hacen más que evidenciar el fortalecimiento, que en los últimos años se le ha otorgado a la filosofía del rentismo petrolero, el cual, dese hace muchas décadas pudo haber sido revertido en base a una adecuada política de diversificación económica, como magistralmente lo planteara el destacado intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri en 1936, en su célebre artículo *sembrar el petróleo* (Uslar, 2005, 231-233).

Nuevamente se verifica una constante cultural venezolana, en el sentido de que los intereses políticos de cada gobierno de turno, siempre han estado por encima de los verdaderos intereses de la Nación, evadiendo por todos los medios, la posibilidad de erradicar la trampa del rentismo petrolero. Esta peligrosa situación, implica que la economía dependa en más del 80% de los ingresos petroleros, haciéndola totalmente artificial, pues la capacidad productiva interna es minimizada, por la facilidad que implica la importación de bienes y servicios para satisfacer la demanda interna, en épocas de bonanza petrolera (Villasmil, 2008, 9-13).

3.10. Las misiones sociales como soporte fundamental para la implementación del Estado Comunal

A partir de la promulgación de la Constitución de 1999, se crearon en Venezuela los principios jurídicos para implementar la filosofía de un Estado

democrático y social, de derecho y de justicia, que se traducían en el fortalecimiento de mecanismos políticos que estimularan la inclusión social y la participación ciudadana, en las principales políticas públicas puestas en marcha por el Ejecutivo Nacional. Todo ello con el ánimo de garantizar los derechos humanos y la disminución de las elevadas diferencias socio-económicas que prevalecían en la sociedad de aquel entonces, especialmente potenciadas por una distribución regresiva de la renta nacional.

A fin de emprender una más justa y equitativa distribución de la renta nacional, se buscaba identificar las principales fuentes de los elevados niveles de pobreza que caracterizaban la sociedad venezolana, para lo cual, el extinto Presidente Chávez en su primera gestión de gobierno, puso en marcha una serie de reformas sociales hacia el año 2000, dentro de las cuales destaca el Plan de Desarrollo Económico de la Nación: 2001-2007 (PDESN), a través del cual se pretendía entre otros objetivos: alcanzar elevados niveles de calidad en educación, potenciar la calidad de vida a través de los servicios de salud, lograr la universalización de la seguridad social y la equidad en el acceso a los servicios sociales básicos, fortalecer los mecanismos que garanticen una democracia participativa y protagónica, democratizar la propiedad de la tierra y generar niveles de empleo productivo y bien remunerado.

No obstante, estos planteamientos no pudieron llevarse a la práctica por múltiples desacuerdos internos, dificultades financieras, poca claridad en los criterios de implementación de los mismos y, sobretudo por la elevada confrontación política, que se produjo en el año 2002 entre el gobierno y los principales sectores representativos de la sociedad civil: empresarios, gremios, organizaciones no gubernamentales, la iglesia, autoridades locales y partidos políticos de oposición, que terminaron en un intento de golpe de Estado en el mes de abril del citado año (Rodríguez, 2006, 279-285).

Es importante destacar que a partir de entonces, se agudizó en Venezuela una severa polarización política que ha mantenido dividida la sociedad venezolana hasta entonces, propiciando permanentes diatribas políticas que impiden la puesta en marcha de políticas sociales y económicas debidamente consensuadas por la totalidad de la población. Esta situación ha dado lugar a verdaderos parcelamientos excluyentes en el campo social, económico y político, los cuales lejos de aminorarse, parecen fortalecerse cada vez más, generando serios obstáculos a la implementación de un plan de desarrollo económico nacional, diseñado en un ambiente político de amplia base, que incluya a todos los sectores de la sociedad civil, en el cual todos los venezolanos se sientan representados y comprometidos (García, 2003, 33-40).

Producto de la elevada división política generada a partir de los sucesos del año 2002, los sectores opositores organizaron un referéndum revocatorio a la gestión del entonces Presidente de la República en el año 2004, el cual ante el desgaste político que ostentaba, se veía en serias posibilidades de perderlo. Ante esta situación, el extinto líder optó en el año 2003 por poner en marcha una serie de programas sociales denominado *Misiones*, bajo un esquema totalmente político-partidista y sustentado en la renta petrolera, que para entonces comenzaba a repuntar nuevamente luego de un breve período de bajos niveles de recaudación.

En aras de aumentar sus niveles de popularidad, puso en marcha más de una decena de misiones sociales durante los años 2003 y 2004, contando con el apoyo técnico del gobierno cubano, fundamentalmente en materia de salud. De esta manera se buscaba la adhesión política de grandes conglomerados sociales de los estratos más bajos, que hasta entonces habían sido excluidos de los beneficios de la renta petrolera en distintas áreas tales como: salud, educación, alimentación, producción y vivienda (Lacruz, 2006, 177-180).

La logística que prevaleció en el diseño e implementación de las mismas, estuvo determinada por la improvisación y la inmediatez en la generación de resultados políticos, más allá de la relación costo/beneficio que los recursos invertidos pudieran reportarle a la Nación. De esta manera se procedió a involucrar a los distintos ministerios, funcionarios del Estado, contingentes militares, personal de Petróleos de Venezuela (PDVSA), gobernaciones, alcaldías y distintas organizaciones comunitarias, además de los jóvenes previamente formados en Cuba en materia de salud, en la instalación de las mismas en los sectores de mayor concentración de población de las principales ciudades del país.

La primera experiencia fue la *Misión Barrio Adentro* en materia de salud, la cual consistió en dotar un médico cubano especialista en salud integral comunitaria por cada 250 familias ubicadas en barrios populares. Producto de la excelente aceptación popular de esta iniciativa, se implantaron luego la *Misión Robinson I* en materia de alfabetización y la *Misión Sucre* en materia de educación, para preparar a los estudiantes sin cupo universitario. Posteriormente, se implementó la *Misión Robinson II*, a objeto de que los egresados de la *Misión Robinson I* siguieran estudios de primaria y la *Misión Ribas*, orientada a estudiantes de educación media no cursada o incompleta, las cuales hicieron uso de metodologías pedagógicas simplificadas a través de las tele-clases diseñadas en Cuba.

También se creó la *Misión Milagro* para cubrir necesidades en materia de oftalmología en sectores de escasos recursos económicos, los cuales serían trasladados a Cuba y la *Misión Mercal*, a objeto de resolver la situación de desabastecimiento alimentario que se había generado producto del paro petrolero del año 2002, garantizando con ello el acceso de los sectores populares a una canasta básica de alimentos a un costo relativamente bajo.

Posteriormente surgieron la *Misión Vuelvan Caras*, a objeto de capacitar en el campo productivo a trabajadores y desempleados, la *Misión Vivienda y Hábitat*, con el ánimo de acelerar la adjudicación de tierras a familias de sectores populares y la construcción de sus viviendas, la *Misión Miranda*, encaminada a conformar una alianza cívico-militar mediante la captación de nuevos reservistas militares para la defensa nacional, cooperación en el orden público y participación en el desarrollo social del país y, finalmente, la *Misión Identidad*, destinada a ceder de manera expedita a venezolanos y extranjeros residenciados en el país, a objeto de que pudieran participar en los venideros procesos electorales (Patruyo, 2008, 8-9).

3.10.1. El carácter ideologizante de las misiones

Luego de haber superado la prueba electoral del referendo revocatorio del año 2004, las misiones sociales en Venezuela se convirtieron en el principal instrumento político utilizado por el partido de gobierno para ganar elecciones presidenciales en los sucesivos años. Efectivamente, este fue el destino que se les dio a partir del año 2004, consolidándose como el mecanismo más importante para lograr la igualdad y la inclusión social, a través de una distribución más equitativa de la renta petrolera. Su carácter ideologizante se manifestó fundamentalmente en materia educativa, a través de la implementación de una estrategia de adoctrinamiento político hacia los participantes en estos programas sociales, a los cuales se les impartía entre otros valores, los principios socialistas para la construcción del hombre nuevo bajo la filosofía del *Socialismo del Siglo XXI* (López, 2008, 66-67; Mundó, 2009, 40-42 y (Hernández, 2012, 47).

En el campo institucional este planteamiento implicó la creación de una estructura paralela al Estado constitucional, en la prestación de los principales servicios públicos a la población, en materia de: salud, educación, alimentación y empleo, bajo la égida política de la necesidad de desburocratizar las relaciones gobierno-pueblo, para lo

cual, se optó por incorporar a las fuerzas armadas en la gestión de los programas públicos, se incluyó la organización social, política y económica de las comunidades dentro del conjunto de valores colectivos, solidarios y humanos que definen el modelo socialista de gobierno y el control absoluto por parte del Estado en el manejo de los recursos petroleros (D'Elia y Maingon, 2009, 8-10).

Una vez establecidas como estructuras paralelas al Estado constitucional, y bajo la premisa de que a través de esta nueva institucionalidad, se podrían viabilizar los principios constitucionales establecidos en materia de igualdad social, se procedió a definir administrativamente las principales fuentes de ingresos que sustentarían la nueva institucionalidad social.

Esta estructura administrativa fue diseñada en base a los ingresos petroleros que de ahora en adelante deberían ser suministrados por la Petrolera Estatal (PDVSA) a estos fines, mediante la conformación de Comisiones Presidenciales, Planes de presupuesto Extraordinario y Fundaciones especiales, encargadas de administrar los recursos petroleros para el pago de personal, ejecución de obras y compra de insumos; manteniéndose hasta ahora como la gestión administrativa del grupo de misiones de esa época y las que progresivamente han surgido a lo largo de los años (D'Elia y Cabezas, 2008, 4-6).

De acuerdo a estos autores, las misiones sociales en Venezuela se fueron consolidando como un sistema integrado de servicios públicos paralelos al sistema tradicional establecido en la Constitución Nacional, ampliando cada vez más sus servicios y mejorando la infraestructura, imponiéndoles un carácter permanente y no transitorio del que surgieron en el año 2003, incentivando a la población de menores recursos a no hacer uso de la tradicional estructura oficial en materia de servicios de salud y educación fundamentalmente, los cuales, comenzaron a ser deliberadamente descuidados y desatendidos en todos los órdenes por parte del Ejecutivo Nacional.

La ampliación del programa de misiones sociales ha sido progresiva en el tiempo, mejorando los servicios prestados en cada una de ellas o creando nuevas misiones para cubrir nuevas necesidades de la población de menores recursos, lo cual implicó una ampliación de las fuentes de recursos necesarios para su consolidación, concretamente en materia de infraestructura, equipamiento y personal especializado.

Para tales efectos, inicialmente se creó una partida en el Presupuesto Nacional con el nombre de Programa Social Especial, posteriormente la Asamblea Nacional aprobó créditos adicionales para cubrir las deficiencias en esta partida, con cargo a los

ingresos provenientes del Impuesto al Débito Bancario (IDB) vigente en aquellos años. También se dispuso la utilización de recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BANDES), para tales fines.

Paralelamente, y en función de las nuevas exigencias financieras, se hizo frecuente el uso intensivo de los excedentes petroleros solicitados a PDVSA, es decir recursos obtenidos por la venta de petróleo por encima del valor estimado en la elaboración del Presupuesto Nacional. Esta nueva modalidad para obtener recursos fuera de la normativa presupuestaria ameritó la creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), administrado por la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) adscrita a PDVSA. Luego se creó el Fondo de Desarrollo Endógeno (FONENDÓGENO), con recursos provenientes del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) y el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), con aportes de las reservas internacionales.

En esta materia es de fundamental importancia resaltar que la conformación de éstos y otros Fondos de Desarrollo, tal como el Fondo Chino, conformado por aportes del gobierno chino pagaderos con petróleo bajo condiciones preferenciales; no cumplen con la normativa jurídica en materia presupuestaria para su conformación y administración (Rangel, 2013, 7-10).

Efectivamente, como se destacó en un apartado anterior, la vieja táctica política de subestimar el precio del barril de petróleo en la estimación de los ingresos presupuestarios anualmente, a fin de liberar recursos que posteriormente se pudieran usar vía créditos adicionales para cubrir diferentes deficiencias en gastos que no estaban previstos en el Presupuesto Nacional; ha sido utilizada para la conformación de diferentes fondos paralelos, que le permiten al Ejecutivo Nacional ejecutar recursos fuera del Presupuesto establecido, de manera totalmente discrecional y sin ningún tipo de control por parte de la Asamblea Nacional.

En virtud de tan particular política de distribución de recursos, y como es de esperarse, no existe información estadística oficial disponible sobre la gestión y manejo de estos fondos, a través de los cuales se financia en un elevado porcentaje el programa de *Misiones Sociales en Venezuela*. Situación que dificulta enormemente, cualquier intento de evaluar la gestión financiera y administrativa de las mismas, en las cuales los casos de corrupción administrativa y el descontrol institucional han resaltado ampliamente ante los ojos de los venezolanos en los últimos años (D'Elia y Quiroz, 2010, 10).

Por otra parte, no existe información estadística oficial disponible sobre la gestión y manejo de estos fondos, a través de los cuales se financia en un elevado porcentaje el programa de *Misiones Sociales en Venezuela*, lo cual hace bastante difícil realizar una evaluación a la gestión financiera y administrativa (relación costo/beneficio) de las mismas, en las cuales, los casos de corrupción administrativa y el descontrol institucional, han resaltado ampliamente ante los ojos de los venezolanos en los últimos años. Este planteamiento es ilustrativo del grado de ineficiencia que privó en la asignación de ingentes cantidades de recursos petroleros, cuyos montos totales aún se desconocen, dado que no existen registros oficiales al respecto (Arenas, 2010, 85).

3.10.2. Principales logros sociales del programa de misiones

A objeto de ofrecer una visión general de los principales efectos en el campo social del programa de Misiones, altamente publicitados por el Gobierno Nacional, se recurre al análisis del nivel de desempeño de los principales indicadores socio-económicos en los últimos años, a través de las cifras suministradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV), el Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE), el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPEU) y el Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).

Si bien estos programas estuvieron sujetos a los requerimientos electorales del partido de gobierno en los distintos eventos electorales, la asignación de recursos públicos hacia estos fines fue variable a lo largo del período 2003 – 2010, haciendo que el nivel de cobertura social de los mismas variara de un año a otro. Bajo esta dinámica, algunas misiones fueron fortalecidas y otras desatendidas hasta desaparecer y ser sustituidas por otras, conformando una totalidad de cuarenta programas sociales ensayados hasta la fecha, en el marco de una gestión caracterizada por la improvisación y el poco seguimiento a los proyectos emprendidos (Aponte, 2012, 6).

El gran auge de estos programas se manifestó en los años 2003-2004 cuando fueron impulsadas, luego de la crisis política generada por el paro petrolero. Su nivel de crecimiento se expandió hasta los años 2006-2007 y a partir de allí comienza a decaer su nivel de cobertura de manera progresiva hasta el año 2010, producto de las medidas de recentralización administrativa a que fueron sometidos por el Ejecutivo Nacional, los cuales, ahora son gestionadas directamente por empresas del Estado filiales de PDVSA.

Las Misiones más emblemáticas fueron las de alimentación (MERCAL) y salud (Barrio Adentro), que lograron una cobertura del 30% de la población en servicios de salud y un 53% en asistencia alimentaria, durante los años 2004-2006. El resto de estos programas tuvo una menor cobertura en el campo social. No obstante, es importante destacar que a lo largo del tiempo, la casi totalidad de Misiones fueron descuidadas en materia de infraestructura física y contratación de personal especializado (concretamente en el caso de Barrio Adentro), así como, por la falta de centros de acopio y la pérdida de control sobre las cadenas de distribución y comercialización de alimentos y, el incremento en la escasez de productos nacionales, recurriéndose a la importación en un 70% de éstos, en el caso de MERCAL.

Similares situaciones se dieron en otras Misiones, tales como las de educación y vivienda, que prácticamente desaparecieron, fundamentalmente por la falta de infraestructura y personal adecuado, poniendo en evidencia que la improvisación operativa con que fueron gestionadas, impidió su sostenibilidad en el tiempo (D'Elia y Quiroz, 2010, 5-6).

Nuevamente, en el año 2011, ante las exigencias de una nueva contienda electoral en el 2012, el Jefe de Gobierno de aquel entonces, lanzó las Misiones: Vivienda-Venezuela, Amor Mayor e Hijos de Venezuela, y otras de menor alcance social, como gancho político de su campaña electoral. El mayor impacto político, indudablemente lo produjo la Misión Vivienda-Venezuela, cuyo nivel de cobertura ha sido destacado, pero de menor importancia al que ostentaron las Misiones de alimentación y salud en los años 2003-2004. De esta manera y en función de intereses políticos, se relanzaba el programa de Misiones que había perdido buena parte de cobertura y eficiencia a nivel social desde el año 2007 (Aponte, 2012, 7).

De acuerdo a este autor, el programa de *Misiones Sociales* en Venezuela generó importantes efectos sociales, sobretudo en los niveles de menores recursos, pese a todas las improvisaciones operativas en su gestión político-partidista y los numerosos casos de corrupción administrativa que han salido a luz pública a lo largo de su trayectoria.

En la Tabla N° 10 se realiza un sencillo análisis de los principales indicadores socio-económicos, a través de una tasa de variación simple del año 2011 respecto al año 1998, a fin de conocer de manera aproximada el nivel de desempeño de éstos durante los años señalados.

Tabla N° 10

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIO-ECONÓMICOS

Período: 1998-2011

	1998	2004	2007	2011	Tasa de Variación 2011/1998
Pobreza (por ingreso)					
Hogares en pobreza	43,91%	47,00%	28,50%	26,70%	-39,19%
Hogares en pobreza extrema	17,10%	18,60%	7,90%	7,00%	-59,06%
Personas en pobreza	50,40%	53,90%	33,60%	31,90%	-36,71%
Personas en pobreza extrema	20,30%	22,50%	9,60%	8,60%	-57,64%
Pobreza (por NBI)					
Hogares pobres	28,90%	29,60%	23,30%	21,20%	-26,64%
Hogares pobres extremos	10,80%	12,20%	8,40%	6,80%	-37,04%
Empleo (PEA 15 y +)					
Sector formal	50,20%	51,10%	56,00%	56,10%	11,75%
Sector informal	49,80%	48,90%	44,00%	43,90%	-11,85%
Sector público	15,80%	15,70%	17,10%	19,80%	25,32%
Sector privado	84,20%	84,30%	82,90%	80,20%	-4,75%
	Censo 1981	Censo 1990	Censo 2001	Censo 2011	
Educación					
Tasa de analfabetismo	14,00%	9,30%	6,40%	4,90%	-65,00%
Matrícula educativa	1998-1999	2004-2005	2007-2008	2010-2011	
Preescolar formal	737.967,00	974.958,00	1.074.270,00	1.169.805,00	58,52%
Primaria	3.261.343,00	3.449.290,00	3.439.199,00	3.435.421,00	5,34%
Secundaria	1.439.122,00	2.030.206,00	2.224.214,00	2.287.393,00	58,94%
Pregrado/Universitaria	785.285,00	1.088.133,00	1.914.659,00	2.006.348,00	155,49%
Total (sin pregrado)	5.438.432,00	6.454.454,00	6.737.683,00	6.892.619,00	26,74%
Total (con pregrado)	6.223.717,00	7.542.587,00	8.652.342,00	8.898.967,00	42,98%
Salud					
Moraliadad infantil por cada1000 habitantes	21,00%	17,50%	14,10%	13,96%	-33,52%
Mortalidad neonatal	12,40%	11,60%	9,90%	9,70%	-21,77%
Mortalidad post-neonatal	9,00%	5,90%	4,20%	4,20%	-53,33%
Mortalidad materna por cada 100.000 hab.	51,00%	59,90%	56,80%	62,30%	22,16%
Pensiones de vejez					
% de cobertura					
población mayor de 60 años	16,00%	27,00%	40,00%	43,30%	170,63%

Fuente: Aponte (2012, 9) en base a indicadores del INE, SISOV, MPPE, MPPEU y MPPS

INE: Instituto Nacional de Estadística
 SISOV: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela
 MPPE: Ministerio del Poder Popular para la Educación
 MPPEU: Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria
 MPPS: Ministerio del Poder Popular para la Salud

NBI: Necesidades básicas insatisfechas
 PEA: Población económicamente activa

Efectivamente, se observa que en materia de pobreza existe una caída del 39,19% a nivel de hogares pobres en general y un descenso del 59,06% en relación a los hogares en pobreza extrema. A nivel de personas, este indicador expresa una caída del 36,71% de pobreza en términos generales y un descenso del 57,64% a nivel de pobreza extrema.

En relación al índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se observa una caída del 26,64% de hogares pobres y del 37,04% a nivel de hogares en pobreza extrema.

En materia de empleo, se observa un incremento del 11,75% en el sector formal de la economía y un descenso del 11,85% en el sector informal. Paralelamente,

se observa que el nivel de empleo creció en un 25,32% en el sector público y descendió en un 4,75% en el sector privado de la economía.

En materia de educación se observa una caída de la tasa de analfabetismo del 65% en el año 2011 respecto al año 1981, de acuerdo a las cifras aportadas por los censos nacionales de estos años. Igualmente, en materia de matrícula escolar se observa un incremento del 58,52% a nivel de preescolar, un 5,34% a nivel de primaria, un 58,94% a nivel de educación secundaria. Y a nivel de pregrado universitario, destaca un importante incremento del 155,49% de matriculaciones. En relación al total de estudiantes sin pregrado, se observa que la matrícula creció en un 26,74% y con pregrado, en un 42,98%.

En materia de salud, se observa que la tasa de mortalidad infantil descendió en un 33,52%, la mortalidad neonatal en un 21,77% y la mortalidad post-neonatal en un 53,33%. Sin embargo, la mortalidad materna creció en un 22,16%.

Finalmente, se destaca un importante incremento en el nivel de cobertura de las pensiones de vejez en un 170,63% en el año 2011 respecto al valor expresado en el año 1998.

Confiando en la credibilidad de los indicadores suministrados por el sector público en materia social, no se puede desconocer los importantes avances que se gestaron durante el período 1998-2011, pese a la manera improvisada como fueron diseñados y ejecutados estos programas sociales. Las políticas sociales de gobiernos anteriores en Venezuela, también han generado resultados parecidos y hasta superiores en algunos sectores, tales como salud y educación, concretamente en los años sesenta y setenta, por lo cual, el éxito de este tipo de programas sociales no es exclusivo de la administración del extinto Presidente Chávez, como se quiere hacer ver a nivel político.

Las administraciones de Pérez y Caldera, gestionaron en décadas anteriores, programas similares pero con otros nombres y otras orientaciones políticas y operativas, orientados en todo caso, a disminuir los niveles de pobreza en el país, como una clara señal de la caducidad del modelo económico sustentado en el rentismo petrolero (Gómez, 2001, 306-313 y Lacruz, 2006, 146-160).

Si bien en Venezuela prevaleció durante muchos años una escasa seguridad social, y poca atención gubernamental a los servicios de salud y educación, los logros alcanzados a través de las Misiones Sociales, vinieron a llenar parcialmente este vacío, cuyas consecuencias en el pasado propiciaron graves conflictos sociales y políticos.

La implementación de este tipo de iniciativas no es criticable como política social, no obstante, si es criticable que se siga manteniendo la misma filosofía del rentismo petrolero para su implementación, haciendo que éstas constituyan sólo soluciones parciales y cortoplacistas, al grave problema estructural que presenta el país en materia social, producto de la inequitativa distribución de la renta nacional y la incapacidad política para emprender la diversificación de la economía nacional (Agulló, 2006, 309-313).

Por otra parte, analizando las Misiones Sociales como la palanca financiera más importante adoptada por el Ejecutivo Nacional, para implementar la política de desarrollo endógeno en Venezuela, debe destacarse que éstas no representan una verdadera política financiera en este sentido, dado el carácter político-partidista y la poca eficiencia administrativa con que han sido manejados los recursos públicos, además del carácter netamente asistencialista e improvisado de los mismos. Estos programas responden netamente a políticas sociales cortoplacistas, para generar apoyo político en determinadas circunstancias, pero nunca a una verdadera política financiera debidamente estructurada, para financiar un programa de desarrollo local sostenible en el tiempo. En todo caso, lo que ha sucedido en Venezuela, es una adaptación política de la filosofía del desarrollo endógeno, para legitimar la implantación del *Estado Comunal*, bajo el esquema político del *Socialismo del Siglo XXI*.

En conclusión, el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en 1989, ha sido progresivamente cercenado a lo largo de los años, producto de los intereses centralistas del Poder Nacional por imponer un nuevo estilo de gobierno en el plano socialista. Bajo esta nueva visión de la gestión del poder, el Estado Constitucional, que ampara la descentralización como sistema político, ha sido totalmente desconocido, al amparo de distintas prácticas inconstitucionales puestas en marcha por el Ejecutivo Nacional.

En función del exacerbado carácter centralista con que se gestiona actualmente el poder en Venezuela, la filosofía del desarrollo local luce muy limitada, en virtud de la escasa autonomía con que cuentan los estados y municipios, como entes descentralizados de gobierno, para implementar un verdadero plan de desarrollo territorial, consensuado con los principales actores sociales y políticos de las regiones, que cuente con el apoyo y estímulo del poder nacional para garantizar su consolidación y sostenibilidad en el tiempo.

CAPÍTULO VIII

EL DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN VENEZOLANO

CASO DE ESTUDIO:

NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

PERÍODO: 1989 – 2014

1. Evaluación del desempeño fiscal y financiero del proceso de descentralización venezolano y sus efectos sobre el desarrollo local. Análisis aproximado

1.1. Los primeros diez años de descentralización : 1989 – 1999

1.1.1. Un breve esbozo del aspecto político e institucional

Como se analizó detalladamente en el capítulo anterior, el proceso de descentralización venezolano está sustentado en los preceptos constitucionales establecidos en la Carta Magna de 1961, la cual, a su vez, estuvo inspirada en los principios descentralizadores estipulados en la Constitución de 1947. Posteriormente, a partir del año 1999, mediante el proceso constituye, la descentralización adquiere rango constitucional como política de Estado, ratificando el principio de que, Venezuela es un Estado federal descentralizado.

En sus inicios, este proceso surgió en el período 1988-1989, mediante la promulgación de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados, la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la creación y elección de la figura del Alcalde y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD).

Un segundo momento destacado en sus orígenes institucionales fue el año 1993, en el cual se promulgó el decreto-ley que regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el monto recaudado por concepto de Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).

A partir de estos instrumentos jurídicos básicos, se generó progresivamente un amplio y complejo arreglo institucional, en el campo político, competicional y financiero a nivel estatal y municipal, así como, distintos mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

En el campo político, el proceso de descentralización representó un gran avance en materia de participación ciudadana, concretamente a través de la elección directa de gobernadores y alcaldes, así como mediante la transferencia de competencias y recursos financieros hacia las regiones, determinando importantes cambios en la concentración del poder a nivel central (Arenas y Mascareño, 1996).

De esta manera se logró fortalecer los niveles intermedios de gobierno, como contrapeso político al poder central, en el marco de una mayor estabilidad administrativa de los gobernadores y alcaldes, que en épocas anteriores eran rotados constantemente por las autoridades que los imponían desde el poder central, además de incentivar el surgimiento de nuevos partidos políticos y nuevos líderes regionales (Lalander, 2004, 39 y Njaim, 1991).

Sin embargo, la tradicional cultura clientelar latinoamericana en la asignación de los recursos públicos, tan propia del fracasado centralismo de las décadas anteriores a los años noventa, prevaleció en las nuevas gestiones estatales y municipales, acentuándose a partir del año 1999 a través de la incorporación del fenómeno de la dominación militarista, bajo el viejo esquema caudillista y autocrático en la gestión del poder en Venezuela, propia del siglo XIX (Njaim, 1996, 4-9).

1.1.2. Breve reseña del avance en el sistema de asignación y asunción de competencias por parte de los estados y municipios

La manera como son asignadas y asumidas efectivamente las competencias por parte de los niveles subnacionales de gobierno, constituye un buen indicador del grado de avance o retroceso de un proceso de descentralización política y administrativa en cualquier país. En el caso venezolano, prevaleció el criterio de la asignación progresiva de competencias del poder nacional hacia las regiones (estados y municipios), en función de la capacidad que éstas mostraran para asumirlas, a través de la correspondiente solicitud al poder central (Mascareño, 2000, 54).

A diferencia de otros países latinoamericanos, en los cuales, este proceso se produjo de manera total y obligatoria, en plazos de tiempo determinados, obligando a los niveles subnacionales de gobierno a acelerar la marcha en la asunción de competencias, en el caso venezolano el mecanismo seguido fue el aplazamiento en el tiempo.

Tal situación implicaba un serio riesgo, cual era que el proceso de descentralización se convirtiera en un modelo de gradualidad indeterminada, en el cual, el incentivo de los gobiernos subnacionales por asumir nuevas competencias, poco a poco iría desapareciendo en el tiempo, y efectivamente, esto fue lo que sucedió en muchos casos (Barrios, 1999 y Sánchez, 2002, 24).

1.1.2.1. La transferencia de competencias hacia los estados

Dentro del largo trajinar político, se dieron tres etapas bien marcadas en el proceso de asunción de nuevas competencias concurrentes por parte de los estados: una primera de aprendizaje y acumulación de experiencias (1990-1993), una segunda (1994-1997), de acuerdos y negociaciones, y una tercera (1998-1999), de inhibición e inercia del proceso.

Luego de cuatro años de aprendizaje en la etapa inicial, las primeras competencias asumidas por seis estados, fueron los servicios de salud, posteriormente se ubican los servicios de deporte, educación y vivienda urbana y, finalmente, atención al menor, al anciano y servicios de nutrición en general. En la segunda etapa, los estados ya contaban con suficiente experiencia en materia de convenios de transferencia, lo cual motivó un avance fundamental en el traspaso de los servicios de salud hacia 11 estados de la República de manera eficiente, así como, la solicitud de 13 estados sobre la transferencia de los servicios penitenciarios. Igualmente, destaca en esta fase la firma de acuerdos de cogestión con el poder nacional, en materia de educación y promoción de la agricultura por parte de 14 estados, así como importantes avances en la firma de acuerdos sobre la cogestión de los servicios de atención al menor.

La tercera etapa fue la de menor actividad en esta materia, motivado fundamentalmente, a que el año 1998 fue electoral y a partir de 1999, el nuevo gobierno asumió una actitud muy diferente sobre el fortalecimiento del proceso de descentralización.

En relación a las competencias exclusivas, el procedimiento fue más expedito y dinámico, ya que para el año 1999, los estados habían asumido totalmente las siguientes competencias: la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas, con excepción de los estados Delta Amacuro y Vargas por su reciente creación. Igualmente, la administración y gestión de los principales puertos del país fue cedida por el poder central a cada uno de los estados en los cuales que contarán con esta fuente de ingresos, incluyendo el Puente Angostura sobre el río Orinoco, con excepción del Puerto de La Guaira, por encontrarse en territorio del nuevo estado Vargas. Igual dinámica se observó en la asunción de las competencias referente a la gestión de los aeropuertos comerciales en cada uno de los estados del país.

Paralelamente, en materia de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y el ramo de papel sellado, la mayoría de los estados asumieron la competencia de su

administración y gestión, con contadas excepciones por la baja rentabilidad de estas fuentes de ingresos y el elevado costo burocrático que implicaba recaudación.

De esta manera, el listado de competencias exclusivas previstas en la LOD, fue totalmente cedido por el poder nacional a los estados, quedando pendiente algunas competencias concurrentes, que por su complejidad administrativa y costos políticos de la burocracia central, se han entrabado en el tiempo; requiriéndose para ello de la suficiente voluntad política, que haga obligatorio y no discrecional el proceso de traspaso de competencias por parte del poder central (Mascareño, 2000, 62).

1.1.2.2. La transferencia de competencias hacia los municipios

En este campo, la realidad no es muy diferente respecto a los estados, pues los municipios venezolanos en aquella época, no contaban con los suficientes recursos ni con la capacidad técnica necesaria para asumir efectivamente el conjunto de competencias previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1978. Esta normativa era criticada por la homogeneidad que implicaban sus preceptos en relación a la diversidad local que debía atender, haciendo que sólo aquellos municipios grandes y medianos con suficiente capacidad fiscal, pudieran atender la prestación de servicios básicos a la colectividad de manera eficiente (Escalona, 1995).

La gran mayoría de municipalidades, sólo se limitaban a prestar los servicios de transporte urbano de pasajeros y la recolección y disposición de desechos sólidos en coordinación con el poder central, además de cooperar en materia de educación y salud, servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, dejando de lado la planificación de sus propio desarrollo urbanístico, el cual era delegado en el Ministerio de Desarrollo Urbano. En sus inicios, esta realidad obedecía a la carencia de amplias fuentes de recursos (vía transferencias intergubernamentales o a través de la recaudación fiscal), que permitieran afrontar proyectos de inversión de gran envergadura en materia de infraestructura (Fernández et al., 1999).

Existía por tanto un saldo negativo en relación a la capacidad de los municipios para asumir las competencias estipuladas en la LORM, lo cual requirió su modificación en 1989, a fin de ajustarla a las nuevas disposiciones establecidas en la LOD e ir mejorando progresivamente, el arreglo institucional entre el nivel central de gobierno, el nivel estatal y el nivel municipal.

Bajo esta dinámica, y luego de la modificación de la LORM, los municipios progresivamente se fueron incorporando al proceso de descentralización, a través de la recuperación de competencias exclusivas de su área de influencia local, que habían sido asumidas en el pasado por el poder nacional. Dentro de éstas destacan: el servicio de aseo urbano y domiciliario, policía de tránsito en las ciudades, transporte público urbano en las ciudades, entre otros.

En materia de servicios complejos que requieren elevados niveles de inversión, progresivamente se fue generando un proceso de municipalización en la prestación de los servicios de agua, cloacas, alcantarillado y energía eléctrica, a través de la creación de empresas públicas con participación accionaria de las municipalidades y los estados, las cuales se encargaron de la prestación y suministro de estos servicios, bajo la dirección estratégica de las municipalidades y gobernaciones en cada estado de la República.

Igualmente, las municipalidades fueron asumiendo la prestación de distintos servicios sociales a través de políticas nacionales, tales como: el Programa de Apoyo Materno infantil (PAMI), el Programa Alimentario Estratégico (PROAL), transporte escolar, capacitación y empleo joven y capacitación laboral, entre otros (Hernández, 1999, 55-61).

Es indudable que para llevar a la práctica las distintas competencias transferidas a los estados y municipios, se requiere de una estructura fiscal y financiera acorde con tales exigencias, tema que será abordado en el apartado siguiente.

1.1.3. Desempeño fiscal y financiero de Las finanzas subnacionales durante el período: 1989 – 1999

1.1.3.1. Las principales fuentes de financiamiento del proceso de descentralización

Antes de comenzar el análisis correspondiente, es necesario recordar las principales fuentes de financiamiento del proceso de descentralización venezolano durante el período considerado: el situado constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).

El *situado constitucional* representó inicialmente la principal fuente de recursos de los estados y municipios venezolanos, expresado a través de una

transferencia intergubernamental consagrada en la Constitución de 1961, de carácter no condicionada o en bloque del gobierno central hacia los estados, de alrededor del 20% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Nacional, y de éstos hacia los municipios (situado municipal), en un porcentaje no inferior al 20% de sus ingresos ordinarios determinados por la ley.

La Constitución de 1961 contempló una fórmula de distribución de los recursos del situado constitucional entre los estados y el Distrito Federal. Un 30% se repartía en partes iguales y el restante 70% de acuerdo con el tamaño de la población de cada entidad. Por su parte, el situado municipal se distribuía según el siguiente criterio: 50% en partes iguales y 50% en proporción a la población.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES, representa un mecanismo intergubernamental de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, orientado a otorgar cofinanciamiento para la inversión y asistencia técnica conjunta entre estados y municipios. Los recursos de este fondo estaban disponibles en un 60% para los estados y en un 40% para los municipios, de acuerdo con un sistema de cuotas y contra la presentación y aprobación eventual de proyectos de inversión.

En esa época también existía el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS) adscrito al Ministerio de la Familia, con funciones similares de cofinanciamiento de inversiones hacia las regiones, lo cual constituía una duplicación de funciones en esta materia. No obstante, el FIDES se erigiría en un verdadero fondo de cofinanciación, dado que utilizaba criterios técnicos más apropiados en la asignación de recursos públicos (indicadores de costo/beneficio y costo/efectividad), en tanto que, el FONVIS se orientaba a canalizar pequeños subsidios del gobierno central, destinados a cubrir de manera uniforme, necesidades básicas en todo el territorio nacional (Rojas, 2000, 15-16).

La Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE): constituyó el otro gran instrumento para financiar el proceso de descentralización, el cual, al igual que el FIDES, constituye una transferencia intergubernamental condicionada a la presentación de proyectos de inversión, concretamente en aquellos territorios donde se ubiquen explotaciones de minas e hidrocarburos, con el fin de retribuirles las riquezas que ofrecen al resto del país y, fundamentalmente, para resarcir los posibles daños ambientales generados por el propio proceso de explotación. Tanto el FIDES como la LAEE, son instrumentos financieros

que obedecen al fortalecimiento de las finanzas subnacionales, básicamente en la ejecución de los gastos más cuantiosos (los de inversión), procurando aminorar el elevado desequilibrio vertical que prevalece en Venezuela en esta materia (Rangel, 2010, 81).

1.1.3.2. Desempeño fiscal y financiero

En función del proceso de acercamiento del poder al ciudadano común, que se viene pregonando desde los inicios del proceso descentralizador, se procede ahora a realizar un análisis detallado de los principales logros alcanzados por este arreglo institucional en su primera fase en el campo fiscal y financiero.

Para tales efectos, se inicia el análisis revisando la proporción de ingresos y gastos ejecutados por los niveles subnacionales de gobierno, a objeto de determinar en forma aproximada el grado de descentralización que persistió en Venezuela durante el período: 1989 - 1999. Se observa en este sentido, que el esfuerzo dirigido a incrementar la proporción de recursos financieros de los entes territoriales en el total de ingresos del gobierno central, logró su objetivo, ya que el total de los ingresos de estados y municipios pasó de ser el 17,18% del presupuesto nacional de 1989, a representar el 28,39% en 1998 y el 27,07% en 1999, lo cual es indicativo de un aumento de diez puntos porcentuales dentro del monto global a ser distribuido dentro del sector público venezolano (Mascareño, 2000, 65).

No obstante, aún persistían en los primeros diez años de descentralización ciertas limitaciones, especialmente en lo atinente a la diferencia numérica que aún representan las cifras para ubicar a Venezuela como un país con una estructura financiera federal, toda vez que en los países industrializados, la proporción del ingreso territorial supera el 40%. En países como Argentina y Brasil, en los cuales las transferencias del poder central determinan el arreglo financiero, el ingreso territorial es del 46,5% y 42,9% respectivamente. En Canadá, país con elevada descentralización fiscal, el 76,65% de los ingresos públicos son administrados territorialmente (De la Cruz, 1998, 2-6).

La segunda limitación se expresa en la incapacidad de los gobiernos territoriales para autofinanciar sus propios requerimientos de gasto, ya que en el diseño institucional del proceso de descentralización, no se consideró la autonomía fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales, como un elemento fundamental de éste,

máxime si aún persistía una elevada influencia política de la filosofía centralista del poder central. La tercera limitación hace referencia a que el valor real de los ingresos territoriales, representó un estancamiento en relación al nivel de ingreso per cápita de la población, clara expresión del abierto retroceso en el monto de recursos transferido por el poder nacional hacia las regiones (Barrios, 2000, 53-55).

1.1.3.3. Estructura financiera de las entidades federales o estados

La estructura de los ingresos de los estados durante la década 1990 – 1999, no experimentó mayores cambios respecto a su comportamiento histórico en el marco del modelo centralista anterior, ya que se mantiene una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central.

Analizando las cifras oficiales suministradas por la OCEPRE³⁶ de esa época, se observa que las entidades territoriales incrementaron su participación en los ingresos del poder central, de un 13% en 1989 a un 20% en 1998 y un 18% en 1999, con una participación promedio del 16,6% a lo largo de todo el periodo analizado, como se observa en la Tabla N° 11.

Por otra parte, como se observa en la Tabla N° 12, los ingresos propios estimados para 1999 terminaron siendo del 1,2%, diferencia insignificante en relación al 1,0% que representaban en 1989. Si bien, durante 1991 – 1994 los ingresos propios expresaron un leve incremento, producto de la recaudación de los nuevos servicios transferidos (la administración y gestión de puertos, aeropuertos, autopistas y carreteras), a partir de 1994 este leve tendencia al alza descendió a sus niveles iniciales, producto de la entrada en vigencia de las transferencias por concepto de Ley de Política Habitacional, FIDES y LAEE.

³⁶ OCEPRE: Oficina Central de Presupuesto. Esta Oficina actualmente se denomina: ONAPRE (Oficina Nacional de Presupuesto), adscrita al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas.

Tabla N° 11
Evolución histórica del nivel de ingresos del gobierno central, estados y municipios. Período: 1989 – 1999
(Millones de bolívares)

Año	Ingresos del gobierno central	Ingresos de los estados	%	
			Ingresos de los estados	Ingresos de los municipios
1989	286.403,00	37.196,00	12,99	4,19
1990	560.682,00	86.047,00	15,35	3,32
1991	669.775,00	110.492,00	16,50	4,40
1992	958.713,00	124.207,00	12,96	4,40
1993	1.107.718,00	156.858,00	14,16	5,64
1994	1.939.106,00	308.563,00	15,91	5,30
1995	2.921.452,00	457.229,00	15,65	5,75
1996	6.604.749,00	1.206.568,00	18,27	3,96
1997	10.985.447,00	2.506.904,00	22,82	4,89
1998	12.403.355,00	2.481.860,00	20,01	8,38
1999	13.495.339,00	2.423.939,00	17,96	9,11

Fuente: OCEPRE

Tabla N° 12

**Estructura financiera de las entidades federales en Venezuela
Período: 1989 – 1999
(Participación porcentual)**

Año	Situado constitucional	FIDES	Asignaciones Económicas Especiales	Competencias transferidas	Ingresos propios	Otros aportes	Total
1989	98,00				1,00	1,00	100,00
1990	96,30				0,50	3,20	100,00
1991	94,70				4,30	1,00	100,00
1992	94,80				3,00	2,20	100,00
1993	92,80				4,80	2,40	100,00
1994	81,60			1,60	9,10	7,70	100,00
1995	83,90			6,90	3,20	6,00	100,00
1996	71,80	4,60		9,10	1,30	13,20	100,00
1997	58,60	5,80	2,30	11,30	1,50	20,50	100,00
1998	52,70	8,50	8,80	11,50	0,70	17,80	100,00
1999	65,30	9,10	11,50	11,90	1,20	1,00	100,00
Promedio:	80,95	7,00	7,53	8,72	2,78	6,91	

Fuente: OCEPRE

Como puede observarse en esta Tabla y en el Anexo B-1, la hacienda pública estatal mantiene una elevada dependencia financiera de los recursos del poder central, concretamente del situado constitucional, el cual representa en promedio el 80,95% del total de ingresos percibidos, en tanto que sus ingresos propios, apenas cubren el 2,78% de este total. Por otra parte, los recursos percibidos a través del FIDES y LAEE, representan el 7% y 7,53%, con una tasa de crecimiento interanual del 18,60% y del 71% respectivamente. Similarmente, el conjunto de competencias transferidas, representan una recaudación promedio de ingresos del 8,72% durante el período considerado, con una tasa de crecimiento interanual del 39,71%.

Por el lado del gasto, como puede observarse en el Anexo B-2, los sectores de: educación, vivienda y desarrollo urbano, seguridad y salud, constituyen los principales rubros en la asignación de recursos de las entidades federales, y entre todos concentran alrededor del 50% del total asignado, con valores máximos del 55% en los años 1991 y 1995. Ahora bien, es importante destacar que a partir de 1990, el rubro denominado *resto de sectores*, incrementó su participación en la estructura general, arribando a niveles máximos por encima del 33% en 1997 y 1998. Dentro de este rubro se ubican partidas como: apoyo al despacho del Gobernador, secretaría general y entes autónomos adscritos para asumir nuevos servicios, seguridad social, desarrollo social y participación, transporte y comunicaciones.

Por otra parte, en la partida de *créditos comunes*, se incluye el situado municipal, rectificaciones presupuestarias, contratos colectivos y créditos adicionales. De esta manera, la gestión de los recursos fiscales provenientes del poder nacional, se ha concentrado alrededor de cuatro grandes sectores sociales bien definidos, cuya participación promedio en el nivel de gasto a lo largo del período analizado es el siguiente: 15,11% en educación, 13,01% en vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos; 10,59% en seguridad y defensa y el 11,07% en salud, además de una amplia gama de gastos en otros sectores de menor importancia, que diversifican la oferta de servicios prestados por los gobiernos estatales.

1.1.3.4. Estructura financiera de los municipios

De acuerdo a los preceptos establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, las fuentes de ingresos de los municipios venezolanos resultan ser bastante amplias. Dentro de éstas destacan diversas fuentes de ingresos propios, a través de la recaudación de impuestos y tasas por servicios locales y mediante la aplicación de multas y la generación de distintos ingresos patrimoniales, entre otras.

En función de esta estructura fiscal, la participación porcentual de los ingresos propios de los municipios en relación con el total de sus ingresos era del 65% para el año 1986, mientras que las transferencias por situado municipal representaban el restante 35%. Dentro de estas fuentes de ingresos destaca el Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio (IPIC) y el Impuesto Inmobiliario Urbano (IIU), cuya recaudación conjunta concentraba el 43,5% (González, 1998, 94).

Sin embargo, esta relativa independencia de los municipios respecto a las transferencias del gobierno central, no resulta ser uniforme para la totalidad de municipios, pues la proporción del situado municipal en los ingresos totales varía dependiendo del tamaño y capacidad fiscal de cada municipalidad. Tal como se muestra en la Tabla N° 13, en 1990 se determinó que el grado de dependencia de los municipios respecto del situado municipal era superior al 50% en más del 77% de los municipios venezolanos, siendo éstos en su mayoría territorios con menos de 50.000 habitantes. Sólo cinco municipios (el 2,34% del total de municipios estudiados), dependían en menos del 10% de las transferencias intergubernamentales (Mouchet, 1991).

No obstante, en los años siguientes el nivel de ingresos propios de los municipios respecto al total de ingresos percibidos, experimentó un leve descenso,

como se observa en la Tabla N° 14. Este declive fue de 13 puntos porcentuales, yendo desde un 65% en 1986, a un 52% en 1997 y 1998, lo cual, responde al incremento de las transferencias del situado municipal en 1997, debido a los aportes extraordinarios del gobierno central, y al incremento de aportes especiales en un 14,71% del total en 1998. De tal manera que, estos nuevos niveles de ingreso estuvieron determinados por las transferencias del FIDES y la LAEE a partir de 1998.

Bajo esta perspectiva, las transferencias al municipio tenderían a acercarse al 50% del total de sus ingresos en promedio, haciendo que este nivel de gobierno aumente su participación en el total de ingresos del gobierno central, pasando de 4,19% en 1990, a 8,38% en 1998 y 9,11% en 1999, como claramente se observa en la Tabla N° 11.

Tabla N° 13

**Grado de dependencia del situado municipal de los municipios de Venezuela,
según tamaño poblacional. Año: 1990**

Porcentaje de dependencia	0 a 25 habitantes	25 a 50 habitantes	50 a 100 habitantes	100 a 300 habitantes	Más de 300 habitantes	Total de municipios	%
Más de 80%	79	22	3			104	48,6
Entre 50% y 80%	16	27	15	5		61	28,5
Entre 50% y 20%	5	7	15	13	4	44	20,6%
Menos de 10%			1	1	3	5	2,3
Total	10	56	34	17	7	214	100,0

Fuente: OCEI (Oficina Central de Estadística e Información), actual INE
INE: Instituto Nacional de Estadística

Tabla N° 14**Estructura del presupuesto de ingresos de los municipios (%)
Período: 1994 – 1998**

Fuente	1994	1995	1996	1997	1998
Ingresos ordinarios					
Situado municipal	31,61	36,18	35,00	42,86	30,83
Otros aportes	1,26	0,80	1,98	1,80	4,04
Impuestos indirectos	54,25	50,15	48,10	42,46	43,20
Ingresos por tasas	3,15	3,12	3,31	2,90	2,49
Venta de bienes y servicios	0,25	0,24	0,30	0,25	0,22
Ingresos de la propiedad	3,31	1,83	2,65	1,65	0,61
Diversos	3,88	4,68	5,21	4,54	5,34
Total ingresos propios	64,84	60,02	59,57	51,80	51,86
Ingresos extraordinarios					
Aportes especiales	0,59	1,41	1,55	2,31	10,67
Venta de bienes	0,59	0,71	0,60	1,07	0,64
Otros	1,11	0,88	1,30	0,16	1,96
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: OCEPRE

En cuanto a la vertiente del gasto, se observa en la Tabla N° 15, que los municipios distribuyen los recursos a través de las siguientes partidas: vivienda, desarrollo urbano y gastos conexos, que concentran la tercera parte del total de los gastos, luego le sigue: dirección superior que concentra casi la cuarta parte de los gastos municipales y está referida al mantenimiento de la burocracia municipal. Las restantes partidas responden a los siguientes conceptos:

- Los créditos comunes (alrededor del 16% del gasto) que comprende un conjunto de transferencias que el municipio efectúa a entes descentralizados para ejecutar diversos servicios públicos.
- La partida de seguridad social (alrededor de 10% a 11%) dirigida a la seguridad del personal municipal, siendo, una proporción sensiblemente mayor a la de las gobernaciones de estado.
- Finalmente, entre el resto de los sectores se distribuye de 16% a 17% del gasto municipal, en donde servicios de seguridad, educación, salud y programas sociales se ubican con menores proporciones.

Tabla N° 15

Estructura del gasto municipal por sectores (%)

Período: 1996 - 1998

Sectores	1996	1997	1998
Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	34,15	31,79	33,50
Dirección superior	23,50	24,98	22,37
Créditos comunes	16,20	15,45	16,77
Seguridad social	9,99	10,19	11,10
Resto de los sectores	16,16	17,59	16,26
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: OCEPRE

1.1.3.5. Gasto de inversión y gasto corriente de los estados y municipios

Este aspecto ha sido motivo de una vieja discusión política en Venezuela, en relación a si los entes territoriales (gubernaciones y alcaldías), deben destinar la mayor proporción de sus ingresos a la inversión, asociados tradicionalmente a gastos en infraestructura, bienes muebles y equipos. En este sentido la LOD, establece en su artículo 17, que las gubernaciones deberán destinar un mínimo del 50% del situado constitucional a programas de inversión. De igual manera, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, determina en su artículo 130, que el situado municipal deberá destinarse a la construcción de obras y adquisición de equipos, orientados a la prestación de servicios públicos y a gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios.

Estas previsiones legales buscan evitar la total desviación de los ingresos hacia gastos burocráticos. Sin embargo, el cumplimiento de tales exigencias no es fácil, pues existen funciones administrativas e institucionales que demandan cierto nivel de gasto burocrático propio de la naturaleza y misión de cada organización. Tal como se aprecia en la Tabla N° 16: *a.* Los estados y municipios dedican casi la misma proporción de ingresos a gastos de personal, cercana a la tercera parte del total (un 32,04% en promedio). *b.* Los municipios se acercan más al perfil de mayor inversión en activos reales, pues éstos representan el 29,71% del gasto, duplicando la proporción de los estados que es del 15,14% en esta materia. Tal situación durante el período 1994-1998, obedeció fundamentalmente a que el monto de transferencias del gobierno central se incrementó de un 14% a un 18%, y adicionalmente, a que las gubernaciones transfirieron recursos a sus entes descentralizados en un porcentaje cercano al 5% del

presupuesto estatal, hacia los sectores de vivienda, administración de puertos, aeropuertos y vialidad.

Tabla N° 16

**Distribución del gasto acumulado por partidas
de los estados y municipios (%)**

Período: 1994 - 1998

Partidas presupuestarias	Estados	Municipios
Gastos de personal	31,47	32,61
Activos reales	15,14	29,71
Transferencias	43,15	18,31
Resto de partidas	10,24	19,37
Total	100,00	100,00

Fuente: OCEPRE y Banco Central de Venezuela

En el caso de los estados, las cifras muestran un importante porcentaje de recursos fiscales destinados a la inversión (15,14%), en distintos sectores tales como: vivienda, puertos, aeropuertos y situado municipal. Sin embargo, este monto aún resulta muy pequeño respecto al monto de inversión realizado por los municipios (29,71%) y más aún, respecto al 50% estipulado por la LOD. En todo caso, el promedio de los gastos de inversión de estados y municipios se ubica en el 22,43%, representando un 27,58% de éste que se desvía hacia gastos burocráticos, propios de la administración pública subnacional.

La explicación de esta situación obedece a varias razones. En el caso de las gobernaciones, la propia naturaleza de su gestión implica importantes gastos burocráticos, ya que los principales sectores de gasto se encuentran en educación, salud y la seguridad, servicios que concentran alrededor del 70% del presupuesto total y, ocupan cerca del 65% del gasto de personal. Adicionalmente, hay que considerar que este nivel de gobierno, además de la gestión de los sectores anteriores, debe afrontar los gastos corrientes que implica la prestación de otros servicios básicos a la población (programas sociales de atención al anciano, al menor y a la familia), además de las nuevas competencias que les sean transferidas por el poder central.

En el caso de los municipios, la situación no es muy distinta, ya que varias de sus propias competencias implican la contratación de personal para la prestación de los principales servicios locales. Adicionalmente, la propia organización del gobierno municipal, establecida en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, estipula la creación y funcionamiento de instancias legislativas, de apoyo a la dirección superior, en el ramo

hacendístico y de fiscalización urbana, cuya operatividad implica necesariamente, la presencia de cierto nivel burocrático que garantice su normal desempeño. En todo caso, las exigencias operativas y administrativas de la gestión estatal y municipal, no es obstáculo para ampliar el nivel de gasto de inversión, siempre y cuando se consideren criterios de eficiencia en la asignación del gasto burocrático (Barrios, 1998, 56).

1.1.3.6. Las disparidades interterritoriales en la estructura presupuestaria

1.1.3.6.1. Las disparidades entre estados

Cuando se observan las cifras del desempeño presupuestario de los estados, resaltan algunas diferencias importantes en función de la capacidad fiscal y tributaria de los mismos, conformando verdaderas inequidades distributivas de los recursos públicos por parte del gobierno central. Concretamente, al comparar estados de elevada capacidad fiscal, como Carabobo y Zulia, con otros de menor capacidad, como Lara y Sucre, se observa que la partida de ingresos propios asume una tendencia completamente opuesta.

Efectivamente, durante el período 1991-1995, las dos primeras entidades contaron con una fuente de recursos propios expresa en la administración del puerto de Puerto Cabello y la autopista regional del centro (estado Carabobo) y del puente Rafael Urdaneta en el estado Zulia, situación que elevó considerablemente su nivel de ingresos propios, respecto a los estados Lara y Sucre, que no cuentan con estas fuentes de ingresos en sus territorios. Sin embargo, entre 1996 y 1999, esta tendencia se revierte, producto de la homologación introducida por el incremento en la transferencia de recursos a través del FIDES y la LAEE, además de la asunción de nuevas competencias cedidas por el poder central.

Como se observa en el Anexo B-3, en el caso del estado Zulia destaca el elevado porcentaje que representa la partida *resto de ingresos*, respecto al total de ingresos, producto de ser el principal estado productor de petróleo del país, haciéndolo acreedor del máximo volumen de recursos por concepto de Asignaciones Económicas Especiales (AEE) para el período señalado. Comportamiento similar se observa en otros estados productores de petróleo como Monagas y Anzoátegui, lo cual implica importantes desequilibrios interterritoriales respecto a aquellas entidades no productoras de petróleo.

Esta situación, en aquella época planteaba serios retos al proceso de descentralización fiscal que recién se iniciaba, no obstante, es después de 14 años (año 2010), cuando se ha comenzado a pensar en un criterio distributivo más equitativo de esta fuente de recursos a nivel nacional, a través de la implementación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) a partir del año 2010, a través de la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (Santiago, 2007, 234).

En el aspecto de la distribución sectorial del gasto, también se observan diferencias importantes, como puede apreciarse en el Anexo B-4. Inicialmente, hacia 1989, las cuatro entidades consideradas, presentaban una partida *resto de sectores*, relativamente baja en relación al nivel total de gasto ejecutado, no obstante, ésta se incrementó hacia 1998 en más del 50% para el caso del estado Zulia.

Las razones que motivaron esta elevada tendencia estuvieron asociadas al elevado monto de recursos que recibió este estado por concepto de AEE este año, los cuales ascendieron al 42,12% del total de recursos, lo cual genera desbalances respecto a otras entidades en su estructura presupuestaria.

En el estado Carabobo, fue el sector vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, el que ocupó el mayor volumen de gasto, en tanto que, en el estado Lara, es el sector educación, el que concentra el mayor volumen de inversión. A nivel comparativo, el sector salud ocupa el primer lugar de inversión de recursos respecto a las otras tres entidades, en tanto que, en el estado Sucre, la partida *créditos comunes*, fue la que recibió la mayor cantidad de recursos, motivado a que en esta entidad, las transferencias hacia los entes descentralizados del estado, se realizan a través de la figura de créditos.

En general, se observa que los sectores educación, infraestructura, seguridad y salud, son los sectores que concentran el mayor volumen de inversión de recursos en los cuatro estados considerados, lo cual, concuerda con el comportamiento general del nivel de gasto en todas las entidades federales, como se aprecia en el Anexo B-2.

Por otra parte, la mayor concentración del gasto en personal se ubica en los estados Lara y Zulia, que pudiera explicarse porque en los estados Carabobo y Sucre, la estructura de gobierno se sustenta en entes autónomos (fundaciones, asociaciones civiles e institutos), en tanto que, en Lara y Zulia, la estructura gubernamental se apoya en secretarías o direcciones generales que dependen directamente del despacho del gobernador, haciendo que la partida de *transferencias*, resulte muy elevada, dado que en ella se incluyen los recursos destinados al personal que labora en los distintos institutos autónomos, como se puede apreciar en el Anexo B-5.

En líneas generales, el porcentaje de gasto de inversión en las cuatro entidades consideradas, sigue siendo bajo en relación a los preceptos establecidos por la LOD, ubicándose dentro del margen promedio que ostenta el resto de entidades del país.

1.1.3.6.2. Las disparidades entre municipios

Es a nivel municipal donde se ubican las mayores diferencias financieras, concretamente en la estructura de ingresos presupuestarios, motivado fundamentalmente a las grandes disparidades fiscales que prevalecen en la capacidad tributaria de un elevado porcentaje de municipalidades venezolanas.

En este campo destaca un pequeño grupo de municipalidades con elevada capacidad fiscal (aproximadamente el 20%), ubicadas en zonas económicamente productivas, en las cuales, el nivel de cobertura de gastos que alcanzan sus propias fuentes de ingresos tributarios, sobrepasan el 50%. Similarmente, existe un grupo más amplio (aproximadamente el 80%) de municipalidades, en las cuales, el nivel de cobertura de sus propios gastos por el nivel de ingresos propios, no alcanza el 20%. (González, 1998, 64)

En este sentido, y de acuerdo a una muestra de municipalidades realizada por Mascareño (2000, 80), se puede apreciar en detalle esta típica asimetría en la capacidad fiscal de algunas municipalidades en el país. En este caso, el comentado autor seleccionó una muestra de nueve municipalidades de distinta capacidad tributaria³⁷, durante el período 1994-1998. En efecto, como puede apreciarse en el Anexo B-6, los municipios Anaco (Estado Anzoátegui), Baruta (Estado Miranda) y Girardot (Estado Cojedes), muestran el mayor volumen de ingresos propios, con un nivel promedio de recaudación del 80.73%. En el polo opuesto se ubica el municipio Morán (Estado Lara), cuyo nivel de ingresos propios alcanza el 8,11% en promedio durante el período considerado, evidenciando una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central. A nivel intermedio alto se ubican los municipios, Los Salias (Estado Miranda) y Guanta (Estado Anzoátegui), con un promedio de ingresos propios del 58,08%; y a nivel intermedio bajo, se ubican los municipios Palavecino (Estado Lara), Zamora (Estado Falcón) y Arismendi (Estado Barinas), con un nivel promedio de ingresos propios del 35,75%.

³⁷ Esta situación será analizada durante un lapso de tiempo más extenso y con la totalidad de municipalidades del país, en un apartado posterior.

Es importante destacar en este sentido, que los municipios de mayor recaudación tributaria (ingresos propios), son aquellos que se ubican en regiones con elevada nivel de actividad económica. Tal es el caso del municipio Anaco (Estado Anzoátegui), que cuenta con una elevada base económica estimulada por la actividad petrolera de la región, en tanto que, el municipio Baruta (Estado Miranda), se ubica en la región central del país, con una elevada actividad comercial e industrial en su área de influencia.

Sin embargo, llama la atención que municipios como Girardot (Estado Cojedes) y Palavecino (Estado Lara), ubicados en regiones de elevada concentración de población y elevados niveles de actividad económica, no recauden lo que potencialmente podrían lograr. Contrariamente, el municipio Los Salias (Estado Miranda), ubicado en una zona de menor concentración poblacional, y por ende, de menor actividad económica, recauda en promedio un 58,38% de ingresos propios, clara expresión de un esfuerzo propio por mantener e incrementar su nivel de recaudación en el tiempo.

En función de ello, se destacaba en aquellos años, la necesidad de introducir importantes reformas fiscales que estimularan la recaudación fiscal de las municipalidades, pues existían casos en los cuales, aún poseyendo amplias bases tributarias, éstas no se explotaban al máximo; situación que no ha variado mucho en la actualidad, como se demostrará más adelante.

En cuanto a la distribución de los recursos presupuestarios, se observa claramente en el Anexo B-8, que éstos se han orientado fundamentalmente hacia el sector vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, en un 46,87% en promedio, luego se ubica el rubro dirección superior con un promedio del 25,61%, luego el rubro resto de sectores con el 10,86%, créditos comunes con el 9,69% y finalmente, seguridad social con el 7,86%. Pese a que la distribución de recursos no muestra una tendencia uniforme en todos los municipios analizados, si se observa la mayor parte de los recursos son orientados en promedio a gastos de inversión, prevaleciendo un importante porcentaje (25,61%), destinado a gastos burocráticos, propios de la organización gubernamental de los municipios.

1.1.3.6.3. La distribución de recursos a través del FIDES y la LAEE en estados y municipios

Con la entrada en vigencia a partir del año 1993, de las transferencias intergubernamentales a través del FIDES y la LAEE, la proporción de ingresos que representaba el situado constitucional en la estructura presupuestaria de los estados y municipios experimenta una relativa disminución, producto de la disposición de las nuevas fuentes de recursos orientados a la inversión en sectores muy específicos.

De acuerdo a Mascareño (2000, 81), las transferencias a través del FIDES representaron el 6,31% del gasto total de los estados en 1997, ascendiendo al 9,52% y 9,85% en 1998 y 1999, respectivamente. En relación a la participación de los municipios, señala este autor, que su participación en los gastos de inversión fue del 38% en promedio, durante el período 1997-1998, determinando que en estados con bajos niveles de ingreso por concepto de situado constitucional, tales como Amazonas y Guárico, el FIDES haya llegado a representar entre el 28% y el 30% de su nivel de gasto durante estos dos años.

Por el lado del ingreso, se observa claramente en el Anexo B-10, que estas nuevas fuentes de ingresos representan en promedio el 7,01% de los ingresos de los estados durante el período 1995-1998, en tanto que, a nivel municipal, alcanzan en promedio el 11,68% de su nivel de ingresos anualmente, durante el citado período.

A nivel de sectores de inversión, se observa en el Anexo B-10, que los estados han orientado estos recursos fundamentalmente, hacia vialidad, infraestructura de salud, deportes, educación, seguridad y servicios comunitarios, a lo largo del período 1995 – 1999. Similarmente, las municipalidades hicieron lo propio hacia los sectores de vialidad, servicios comunitarios, deporte, salud, ornato y embellecimiento y, agua potable. En líneas generales, los sectores de vialidad y salud, han concentrado el 52,13% del total de recursos invertidos por concepto de FIDES durante el citado período, destacando la creación y mantenimiento de la red vial, como una de las prioridades fundamentales atendidas por estados y municipios a nivel nacional.

Por otra parte, los recursos percibidos a través de la LAEE también han fortalecido la estructura de ingresos de los estados, fundamentalmente de aquellos que son productores de hidrocarburos y minerales, y por ende, la de sus municipios. Como se observa en el Anexo B-12, tres entidades productoras de petróleo han concentrado el 56,73% del total de recursos asignados por este concepto: Zulia (30,72%), Monagas

(18,42%) y Anzoátegui (7,59%). Posteriormente se ubican otras entidades con niveles menores de captación por este concepto: Falcón con el 5,32%, Miranda con el 4,99% y Carabobo con el 4,72%, Bolívar con el 3,40% (producto de su producción de hierro y bauxita) y Apure con el 3,36%, entre otras.

Adicionalmente, la LAEE estableció en esa época, un incremento del 1% del monto a ser transferido por este concepto a las municipalidades, las cuales percibieron en promedio, durante este período, el 18% del total de recursos asignados a través de esta transferencia.

En cuanto a la distribución de estos recursos por sectores, se observa en el Anexo B-13, que los mismos durante el período 1997-1999, fueron orientados en promedio a vialidad (25,53%), infraestructura sanitaria (19,05%), salud (14,71%) y vivienda (13,44%), concentrando estos cuatro sectores el 72,83% del total de recursos asignados a las entidades federales por esta vía, durante los tres años señalados. Dentro del resto de sectores destaca saneamiento ambiental, con el 9,04% del total, educación, con el 8,85%, cultura y deportes con el 5,54% y otros sectores, con el 3,84%.

1.1.3.5. Comportamiento real de las fuentes de ingreso territorial

Como se ha demostrado en páginas anteriores, la proporción de los ingresos territoriales respecto al nivel total de ingresos del gobierno central, se ha incrementado sensiblemente durante la década de los noventa. Sin embargo, aún así, Venezuela dista mucho de aquellos países federales, que han ideado mecanismos más eficientes para fortalecer en mayor grado sus finanzas subnacionales, y por ende, el desarrollo local.

Tal planteamiento se sustenta, fundamentalmente, en el hecho de que durante esta década, las entidades territoriales venezolanas no habían asumido totalmente el conjunto de competencias previstas en el arreglo institucional establecido en 1989, motivo por el cual, el gasto descentralizado se ha visto disminuido respecto a la proporción que efectivamente debería asumir. En este sentido, al no haberse completado la transferencia de las competencias del sector salud, ni haberse iniciado efectivamente la transferencia de servicios y recursos del sector educación, la proporción de ingresos territoriales por estas vías, no creció todo lo que se esperaba.

Sin embargo, la razón que explica en parte esta lentitud en la asunción de nuevas competencias por parte de las entidades federales, es la política del poder central de asignar competencias de gastos sin las correspondientes fuentes de ingreso que las

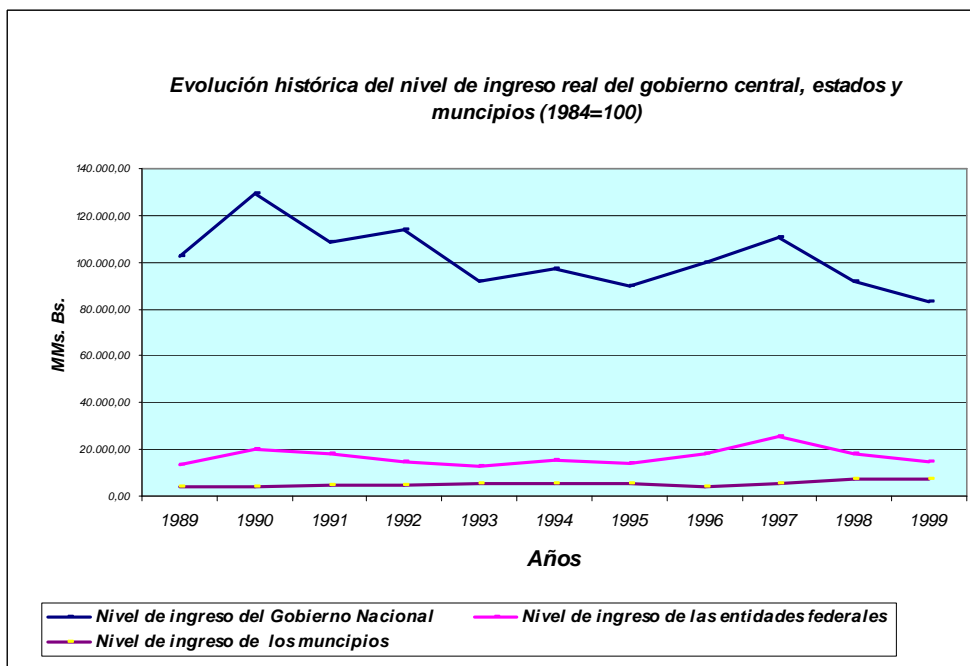
soporten adecuadamente, lo cual inhibe a las autoridades subnacionales a solicitar y asumir nuevas competencias, peligrosa situación que podría conducir en el mediano plazo a un proceso de recentralización fiscal (Barrios, 2000, 63).

No obstante, además de la limitante señalada, también tiene un peso importante el nivel de inflación sobre el valor real del monto de recursos transferido a las regiones, el cual en muchas oportunidades, no resulta adecuado ni suficiente para la prestación eficiente de los servicios asumidos. Esta situación genera fuertes presiones sobre las finanzas nacionales, introduciendo elementos que distorsionan su estabilidad en el tiempo (Barrios, 1997, 21-26).

En términos reales, puede apreciarse en el Anexo B-14, que el nivel de ingreso del gobierno central en términos reales, descendió entre 1993 y 1999 a valores inferiores a los mostrados durante el período 1989-1992, mostrando una tasa de crecimiento interanual del -2,06%, a lo largo de toda la serie considerada. Contrariamente, el nivel de ingreso territorial se incrementó en promedio en un 34% durante el período 1994-1999, con una tasa de crecimiento interanual promedio del 2,50% a lo largo de todo el período.

Esta leve tendencia a la baja, puede apreciarse claramente en el Gráfico N° 2 que se presenta a continuación.

Gráfico N° 2



Fuente: OCEPRE

Similarmente, cuando se analiza el nivel de ingreso del gobierno central como proporción del PIB, se observa que este monto experimenta una drástica caída desde el 22,75% que representaba en 1989, al 15% que representa en 1999, representando un descenso de 7,75 puntos porcentuales a lo largo de la serie considerada. No obstante, los ingresos territoriales lograron mantener su proporción en relación al PIB alrededor del 4%, cifra preexistente a 1989, con valores por encima de este monto (5%), en 1990 y 1997. Esta situación puede apreciarse claramente en el Anexo B-15.

Es importante destacar en este sentido, que el problema fundamental sigue siendo la limitación en términos reales que impone el nivel de ingreso del gobierno central, el cual, por más que se incremente la participación porcentual del nivel de ingreso subnacional, representa un freno a la expansión del gasto descentralizado (Mascareño, 2000, 87).

En términos per cápita, el nivel de ingreso del gobierno central ha experimentado una abrupta caída por encima del 35% entre 1989 y 1999, con una tasa de crecimiento interanual promedio del -4,27%; mientras que el nivel de ingreso territorial per cápita, apenas pudo mantenerse en valores cercanos a los experimentados en 1989, con una tasa de crecimiento interanual promedio del 0,19% respectivamente, situación que se puede apreciar claramente en el Anexo B-16.

Esta realidad apunta a señalar que, cualquier proceso de descentralización que pretenda incrementar la eficiencia en la prestación de las competencias de gasto transferidas a los niveles subnacionales de gobierno, debe disponer de los suficientes recursos para ello, de lo contrario, se estaría incluyendo un peligroso factor que amenaza su sostenibilidad en el tiempo.

Nuevamente, hay que recalcar, que en Venezuela se requiere con urgencia el fortalecimiento de las fuentes propias de ingresos territoriales, para lo cual se requiere, de la suficiente voluntad política que permita introducir cambios institucionales eficientes en esta materia, a objeto de aminorar la elevada dependencia procíclica de las finanzas subnacionales de los ingresos del poder central, evitando así presiones y riesgos hacia la estabilidad macroeconómica de la hacienda nacional, en función de las crecientes necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales (Rangel, 2003a, 4).

En resumen, durante los primeros diez años de descentralización fiscal en Venezuela, los ingresos de los estados se incrementaron de un 13% en 1989 a un 18% en 1999, representando una expansión de 4,97 puntos porcentuales, en tanto que, los ingresos de las municipalidades lo han hecho de un 4,19% en 1989 a un 9,11 en 1999,

lo que implica una expansión de 4,92 puntos porcentuales a lo largo del período considerado, en un proceso de asignación de competencias de gasto que ha diversificado las fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales.

No obstante, pese a este incremento, la capacidad tributaria sigue siendo pequeña en relación con las necesidades de recursos, especialmente a nivel de la hacienda estatal cuyo nivel de ingresos propios no alcanza en promedio el 3% del total de ingresos percibidos. A nivel municipal, se observa en términos generales que el nivel de ingresos propios, en promedio durante el período 1994 – 1998, fue del 58%, situación que podría indicar una considerable capacidad de autofinanciamiento de las municipalidades venezolanas. No hay que olvidar en este sentido, que esta cifra obedece al elevado peso que tienen unos pocos municipios (aproximadamente el 20%), en la determinación del total de ingresos propios a nivel nacional. La realidad es que aproximadamente el 80% de las municipalidades muestran cifras de ingresos propios por debajo del 20%.

Por otra parte, las asignaciones de gasto a nivel de los estados se han orientado hacia sectores prioritarios como: educación, salud, seguridad e infraestructura básica; en tanto que a nivel municipal, éstas se dirigieron fundamentalmente hacia el sector: vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos, a través de las transferencias recibidas del FIDES, la LAEE y el situado constitucional, lo cual, les ha permitido aumentar su participación porcentual en el nivel de ingresos totales del poder central.

No obstante, el ingreso territorial per cápita real no se incrementó en la década de los años noventa, generando serias presiones fiscales sobre las finanzas nacionales en función de la expansión del gasto descentralizado a través de las competencias transferidas a los gobiernos subnacionales, lo cual, podría comprometer la sostenibilidad del proceso de descentralización a mediano y largo plazo.

CONCLUSIONES

Venezuela ha sido un país de tradición centralista desde su propio nacimiento como Nación independiente en 1811, sin embargo por diversas razones de orden político ha estado sometida a regímenes de corte federal durante cortos períodos de su historia política, especialmente a lo largo del siglo XIX, los cuales, en ningún momento lograron posicionar el federalismo como forma de gobierno. Muy por el contrario, ha sido el modelo unitario o centralista de Estado el que ha prevalecido desde entonces hasta la actualidad, con mayor o menor grado de descentralización administrativa, incorporada en las distintas épocas o fases históricas del Estado; pues la mayoría de las Constituciones Políticas lo han definido como un Estado de corte federal, dentro de una concepción filosófica totalmente centralizadora del poder.

El proceso de descentralización venezolano se inicia como tal en el año 1989 con la creación de la famosa Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE), producto de la elevada presión social por una verdadera representatividad política y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones en los asuntos más cercanos a cada jurisdicción. La razón de ello se sustenta en el colapso experimentado por el sistema político del bipartidismo y la democracia representativa hacia la década de los años ochenta, producto de la ineficiencia de la clase política dominante, que venía manejando el Estado bajo un esquema netamente centralista, ofreciendo casi nulas oportunidades a la población de participar en las decisiones políticas, que se tradujo en una pésima administración y gerencia de los servicios públicos y de la política económica en general, haciendo que los niveles de burocratismo y corrupción se tornaran muy elevados.

Producto de la crisis de gobernabilidad generada, la clase política se vio obligada a ceder parte del poder central a los estados y municipios permitiendo la elección directa y secreta de sus gobernantes y alcaldes, así como transfiriendo diversas competencias administrativas de ingresos y gastos con carácter concurrente en la mayoría de los casos y, sólo excepcionalmente, algunas con carácter exclusivo. Esta distribución de competencias a los estados se hizo a través de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD), sancionada en diciembre de 1989 y con vigencia a partir del primero de enero de 1990. Bajo esta normativa se cedieron competencias a los estados en todos los campos: político (para organizarse y darse su propio gobierno), en el campo de la salud,

de la educación, la cultura, la tecnología y también en el campo fiscal, las cuales fueron insuficientes, ya que sólo se les otorgó el manejo y administración de puentes, puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas , así como los tributos obtenidos por la explotación de piedras de construcción y de adorno, que no entren en la categoría de piedras preciosas, salinas y ostrales de perlas, y el ramo de timbres fiscales y papel sellado, con carácter exclusivo.

Con tan irrisorias fuentes de ingresos fiscales, difícilmente se podría crear y fortalecer una verdadera hacienda pública estatal. No obstante, se elaboró una Ley específica en este campo, denominada Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE), la cual nunca fue aprobada por el órgano legislativo competente, en la que se pretendía ampliar las fuentes tributarias a los estados a través del mecanismo de tributos participados con el poder central en los impuestos nacionales de mayor cuantía.

Por otra parte, a nivel municipal no se cedieron competencias en el marco de la LOD, en virtud de que se consideró que el municipio venezolano venía disponiendo de fuentes tributarias adecuadas y con cierto grado de autonomía en el manejo de sus propios recursos. No obstante, con posterioridad a la puesta en vigencia de la LOD, se realizó una modificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, con el fin de asignarle nuevas competencias de coordinación con los estados, en concordancia con lo establecido en la LOD. Además, se introdujo allí la base jurídica que permitiría la elección directa de la figura del alcalde.

En virtud de que eran insignificantes las fuentes de ingresos previstas para financiar el proceso de descentralización que recién se iniciaba, se optó por crear un fondo de financiamiento a partir de los recursos recaudados por los tributos nacionales de mayor volumen, creando por ley el famoso Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y un fondo adicional a través de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE), que estaba conformado por recursos provenientes de la explotación de minas e hidrocarburos en aquellos estados que poseían yacimientos, con el ánimo de retribuirles por los costos que tal explotación implicaban para el medio ambiente y la población en general, por lo cual, su distribución no es homogénea entre todos los estados, como si lo es el FIDES.

Además de estas fuentes principales diseñadas para fortalecer las finanzas públicas subnacionales, se incrementó el porcentaje de ingresos presupuestarios (ordinarios y extraordinarios) que se venía asignando a los estados y municipios, de un 15% a un 20%, lo que indudablemente se tradujo en un mayor nivel de desarrollo

económico, un mejor nivel de vida para la población y un clima de gobernabilidad más sostenible.

Los postulados básicos de la COPRE preveían un completo proceso de descentralización de un mayor número de competencias, así como de un sistema coordinado de relaciones entre el poder central y los gobiernos subnacionales, para lo cual se preveía poner en marcha el Consejo Federal de Gobierno, integrado por los gobernadores de estado y un representante de los alcaldes, y presidido por un Ministro especial, denominado Ministro para la Descentralización.

Todo ello con el ánimo de coordinar, evaluar y controlar los diferentes planes de inversión requeridos en cada región, iniciativa que tampoco fue aprobada en ningún momento, pues la clase política de la época, pese a disponer de las bases constitucionales para desarrollar el proceso de descentralización, argumentaba que los niveles subcentrales de gobierno no estaban capacitados para administrar y gestionar competencias que tradicionalmente habían sido reservadas al estado nacional, lo cual indudablemente, representó un profundo retroceso al perfeccionamiento y fortalecimiento de la descentralización en Venezuela.

Esta negativa, junto al rechazo de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE), entre otros importantes instrumentos jurídicos requeridos que corrieron con la misma suerte, hace intuir el grado de recelo de los políticos de entonces por perder las cuantiosas prebendas políticas y económicas que les reportaba el manejo centralizado del poder, traducido en la insuficiente voluntad política para impulsar un verdadero y profundo proceso de descentralización. Esta realidad ha llevado a varios autores a pensar que la descentralización acordada en Venezuela, fue negociada entre los partidos políticos dominantes de la época, con el fin de salvar la gobernabilidad de la Nación en ese entonces.

Tal disconformidad que la clase política dominante manifestaba por hacerle frente a las competencias cedidas a los estados, se manifiesta en el hecho de que los gobiernos subnacionales han dispuesto de los mecanismos adecuados para solicitar al poder central la cesión de nuevas competencias a sus jurisdicciones en el marco de un mejoramiento y profundización de la descentralización, y sin embargo, no lo hicieron en sus inicios ni lo han hecho hasta ahora, porque el poder central no les garantiza seguridad financiera para cubrir los nuevos gastos con los cuales puedan comprometerse frente a sus conciudadanos. En este sentido, han preferido administrar las que ya poseen

y no exponer su reputación política ante eventuales ofertas públicas que no pedan capitalizar en el mediano plazo.

Tal situación obedece a la poca planificación que realiza el gobierno central en materia de política fiscal respecto al volátil comportamiento de los ingresos petroleros en el mercado internacional, en una economía monoexportadora y totalmente dependiente del petróleo como principal fuente de renta, aunado a los limitados mecanismos de negociación política entre el poder central y los niveles subnacionales de gobierno. Estos mecanismos se han visto truncados desde el año 2002, producto de la elevada confrontación política que se generó en el país en esa época, cuyos efectos se han mantenido indeleblemente en la sociedad venezolana desde entonces, hasta el presente. Bajo esta premisa, las principales fuentes de ingresos fiscales de los estados y municipios han sido disminuidas en importantes proporciones, haciendo uso de distintos subterfugios legales para empañar y deslegitimar las gestiones gubernamentales de los principales líderes opositores al partido de gobierno, en las principales regiones del país.

No obstante, durante los primeros diez años de desempeño financiero del mencionado proceso, cabe resaltar algunos resultados, que si bien fueron importantes, pudieron haber sido mejores, si hubiese existido la voluntad política suficiente para impulsar nuevos ajustes institucionales entre los tres niveles de gobierno.

Dentro de estos logros destacan los siguientes: *a.* El proceso descentralizador incrementó la proporción de recursos financieros de los estados y municipios dentro del total de los ingresos del gobierno central, pasando de un 17,18% del presupuesto nacional en 1989 a un 28,39% en 1998 y un 27,07% en 1999. Este incremento se expresa en un monto cercano a diez puntos porcentuales durante el período señalado, a través de la diversificación de las fuentes de transferencias gubernamentales, especialmente mediante el FIDES y la LAEE.

b. Pese a esta expansión del gasto descentralizado, Venezuela aún se encuentra muy distante de ser considerada como un país con una estructura financiera federal, toda vez que en países industrializados federales, la proporción del ingreso territorial respecto al ingreso nacional, supera el 40%. *c.* Igualmente, cabe destacar que el esfuerzo fiscal de los estados y municipios, como era de esperarse, dista mucho de una estructura financiera que persiga una verdadera autonomía en su nivel de gasto, observándose en la mayoría de los casos, una elevada dependencia de las transferencias gubernamentales, dado que su capacidad tributaria resulta ser muy pequeña en función de las necesidades de recursos propios.

d. La asignación del gasto a nivel de los estados, se orientó básicamente hacia competencias prioritarias como: salud, educación, seguridad e infraestructura básica. En los municipios, la orientación fue hacia el sector vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos. *e.* El ingreso per cápita territorial (estados y municipios) no se incrementó durante la década de los años 90, comprometiendo seriamente el proceso descentralizador. *f.* La descentralización como sistema organizativo, no sólo enfrentó la restricción de su baja participación en el total de los ingresos nacionales del sector público, sino que además, estuvo sometida a la constante disminución del ingreso público del país.

En otro orden de ideas, si bien es cierto que un proceso de descentralización, como bien lo señala la teoría del federalismo fiscal, debe garantizar la coordinación y la unidad del Estado, también es cierto que se requiere que el poder central le otorgue autonomía financiera a los niveles locales y regionales de gobierno, para que pueda generarse una verdadera corresponsabilidad fiscal, ya que de lo contrario, el gobierno central terminaría financiando vía transferencias y subvenciones a los gobiernos subnacionales, lo cual podría implicar una asignación ineficiente de recursos.

Como bien es sabido, de acuerdo a los principios teóricos, el gobierno central debe enfocarse básicamente en las funciones de estabilización y distribución, dejando a los gobiernos subnacionales la función de asignación, a los fines de garantizar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. Vale decir, el gobierno central debe gestionar a través de la política nacional, aquellas variables macroeconómicas que estabilicen la economía y fomenten el crecimiento y desarrollo económico, así como la distribución equitativa de la renta en todo el territorio nacional, otorgando a las jurisdicciones la iniciativa y libertad para crear y gestionar sus propios recursos, a través de la implementación de distintos planes de desarrollo, siempre en armonía con la política nacional, lo cual constituye la esencia del enfoque del desarrollo local.

En el caso venezolano, la cesión de competencias fue en su mayoría de naturaleza administrativa (se cedió la atribución, más no la titularidad de la competencia), pues en aquellos limitados casos en los cuales, el poder central cedió competencias a los estados en el marco de la LOD y las previstas en la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de la época, para crear y administrar fuentes de ingresos con carácter exclusivo, estuvieron siempre coartadas por lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley. Es decir, se manifiesta el poder absoluto del nivel central por controlar y decidir cualquier fuente de renta a nivel subnacional, anulando

por completo cualquier grado de autonomía con que éstos pudieran contar en este sentido.

Específicamente, la actual Constitución que resultó ser más centralista en esta materia que la de 1961, se abroga por completo todas las competencias, inclusive la llamada competencia residual, que eventualmente podría quedar en manos de los niveles subnacionales de gobierno. No obstante, según lo dispuesto en el artículo (156.12), se le adjudica al poder central, no sólo la potestad para crear, organizar y administrar los tributos nacionales, sino también todos los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución y la Ley.

En efecto, en materia tributaria el artículo (164.4) de la actual Constitución, asigna competencia exclusiva a los estados en materia de organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes estatales y nacionales, no obstante, esta competencia está vacía de contenido, ya que la Carta Magna en ningún momento prevé recursos propios a los estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los estados impuestos, tasas y contribuciones especiales para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales, de acuerdo al artículo (167.5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva, es una competencia vacía en la Constitución actual, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional, quedando en todo caso como la única competencia tributaria que se asigna directamente a los estados, en forma exclusiva, la referente a la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres fiscales y estampillas, previstas en el artículo (164.7). Es decir, excepto esta minúscula e insignificante fuente de ingresos, los estados no tienen otras fuentes tributarias distintas a las que le puedan ser asignadas expresamente por la ley nacional.

Ante este claro espíritu centralizador que se observa en la nueva Carta Magna, en la cual, a pesar de estipular la descentralización como política de Estado (artículo 158), puede argumentarse que tal planteamiento sólo representa un avance nominal en esta materia, ya que éste no ha sido expresado en un progreso institucional en aras de fortalecer la descentralización en Venezuela. Contrariamente, ha fortalecido la centralización fiscal, pese a que se incorporaron parcialmente en su texto algunos preceptos legales promulgadas en 1989 a través de la LOD.

En función de ello, puede afirmarse claramente que en Venezuela nunca se ha dado un verdadero proceso de descentralización político-administrativo, pues lo que ha

existido es un claro proceso de desconcentración administrativa, ya que la descentralización como tal, implica una auténtica posesión de poder independiente, en la toma de decisiones por parte de las unidades descentralizadas, en tanto que, la desconcentración implica una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.

La poca participación ciudadana y la mínima transparencia administrativa y ejecutiva que se generó durante los primeros años del proceso descentralizador, condujo en determinados momentos a verdaderas revueltas sociales e intentos de golpes de Estado, que propiciaron ampliamente las condiciones políticas y sociales para que el actual gobierno accediera al poder en 1998. Bajo una bandera política socialista a favor de la participación ciudadana y el fomento de la democracia protagónica, enmarcada en una visión antropocéntrica del individuo como elemento esencial del nuevo modelo de democracia, capitalizó políticamente los errores y fracasos del pasado, logrando incluir sólo muy tangencialmente, los nuevos principios socialistas en la nueva Carta Fundamental de 1999.

Sin embargo, dentro de esta concepción socialista y centralista del poder se puso en marcha en el año 2002, la llamada Ley de Los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), con el ánimo de fortalecer la participación ciudadana a nivel municipal, pues se preveía que fuese el Alcalde y los Concejales, quienes al lado de las juntas parroquiales y organizaciones vecinales, planificaran el desarrollo local, incluyendo el uso de la figura del presupuesto participativo, como una forma de acercar el poder a la sociedad.

Tal iniciativa en sus inicios fue muy aplaudida por la colectividad nacional, pues se esperaba un verdadero apoyo al municipio y al desarrollo local con nuevas figuras gerenciales de tanta eficiencia en otros países latinoamericanos, como fue la idea del presupuesto participativo y su asociación con el caso brasileiro. Es ésta precisamente, la figura esencial de un verdadero proceso de desarrollo local enmarcado dentro de un sistema descentralizado transparente y eficiente. No obstante, las esperanzas cifradas en el precepto constitucional que atribuye a los municipios venezolanos el fomento de la participación ciudadana y el desarrollo local en sus respectivas jurisdicciones, muy pronto se desvanecieron en el tiempo.

A consecuencia del poco incentivo que generó en la población, la implementación de la figura de los Consejos Locales de Planificación Pública experimentó muy poco éxito en el logro de sus objetivos a nivel nacional, ya que no

existió una adecuada coordinación de esta política entre el nivel central y el nivel local de gobierno, a tal punto que el presupuesto participativo como nueva experiencia gerencial y descentralizadora, no rindió los frutos esperados.

Así las cosas, es el propio Ejecutivo Nacional el órgano que toma en sus manos la bandera de la participación ciudadana, estimulando la promulgación en el año 2006 de la famosa Ley de Los Consejos Comunales, que vendría a sustituir a la anterior Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, fomentando el diseño y ejecución de proyectos comunitarios de carácter netamente socialista a nivel de las distintas comunidades organizadas en consejos comunales, a objeto de resolver de manera puntual los problemas más urgentes de cada conglomerado social, bajo la dirección y el financiamiento de la Presidencia de la República, a través de una comisión especialmente creada para ello y presidida por el Vicepresidente de la República.

Claramente se interpreta que la puesta en marcha de este nuevo instrumento legal, en forma independiente y paralela a los municipios como unidades de gobierno, representa una confiscación a las competencias que por mandato constitucional le corresponden a éstos, lo cual se tornó totalmente ilegal y representó una severa arremetida contra la estructura descentralizada de gobierno, ya que implicaba efectivamente, el surgimiento de un nuevo un nuevo nivel de distribución del poder público en Venezuela. Pero este cambio de estructura en la distribución del poder público, también afectó severamente las fuentes de financiamiento tradicionales que venían alimentando los estados y municipios, pues los recursos para financiar los consejos comunales se extrajeron del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y del fondo constituido a través de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE), a los cuales se les sustrajo entre un 30% y un 40% aproximadamente.

Además de la desmejora financiera a las cada vez más dependientes finanzas locales, el aspecto político hizo que el nuevo mecanismo redistributivo de renta, se tornara un tanto excluyente, pues además de dificultar la conformación, operativización y legalización de los consejos comunales, se percibía en aquella época, cierta preferencia hacia aquellos proyectos presentados para su financiación por las comunidades organizadas adepas a la filosofía política del partido de gobierno, en detrimento de aquellas que no lo eran, de lo cual, claramente se intuye un interés centralista y político-partidista en la materia.

Adicionalmente, en el año 2009 se realizó una importante reforma a la LOD, con el objeto de revertir a los estados competencias previamente cedidas y con rango constitucional, en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos comerciales (artículo constitucional 164), evento que representó un nuevo embate al proceso de descentralización en Venezuela, por parte del Ejecutivo Nacional.

Dado que la misma LOD de 1989 preveía la figura de la reversión de competencias, este hecho no constituye un acto ilegal en si mismo, pero si representa desde el punto de vista fiscal una clara barrera, ya que se les redujo las fuentes de financiamiento propio a los estados, las cuales pasaron a ser recaudadas por el poder central, cuyos recursos ahora son ejecutados de manera coordinada con las entidades federales, bajo la figura de competencia concurrente. En otras palabras, se les ha limitado su autonomía para disponer libremente de tales recursos y crear soluciones locales a los problemas y necesidades propias de las regiones, lo cual evidentemente es contradictorio con los principios básicos que sustentan la teoría del federalismo fiscal y el desarrollo local.

Este proceso de recentralización en el campo fiscal y político que se inició a principios de la década de los años dos mil, tomó mayor auge a partir del año 2006 con la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales, mecanismo político a través del cual, el Ejecutivo Nacional asumió el control y gestión de una variada gama de competencias exclusivas del municipio venezolano, además de la puesta en marcha de un amplio conjunto de programas sociales, bajo la filosofía de Misiones Sociales, a través de las cuales, se establecieron las bases sociales, económicas y políticas para implementar a partir del año 2010, lo que se denomina el Estado Comunal en Venezuela.

Durante los años precedentes al 2010, se llevó a cabo un exacerbado proceso de centralización administrativa en todos los campos de la Administración Pública, a tal punto que todas las decisiones en materia financiera y fiscal hacia las regiones, debían contar con la aprobación del Presidente de la República, en el marco de un esquema de planificación centralizada. A través de un amplísimo número de instrumentos legales, diseñados por el Ejecutivo Nacional bajo la figura de la Ley Habilitante, previamente autorizada por la Asamblea Nacional, se implantó a partir del año 2010 de manera completamente inconstitucional, la estructura del nuevo Estado Comunal, en el cual, con el ánimo de fortalecer la democracia directa y la participación ciudadana, se crearon

nuevas instancias del poder público en Venezuela, tales como las Comunas, las Ciudades Comunales, las Regiones y los Distritos Motores de Desarrollo, entre otras, las cuales, deben darse su propio autogobierno, siempre dentro de los parámetros políticos establecidos por el poder central. Estas nuevas unidades de gobierno, junto a los ya existentes Consejos Comunales, constituyen una estructura político-territorial paralela a los estados y municipios establecidos en la Constitución Nacional, cuyas competencias y nivel de autonomía han sido reducidas a su mínima expresión. El objetivo fundamental, en este caso, ha sido ir vaciando progresivamente de competencias a las entidades territorialmente descentralizadas, para trasladarlas a las nuevas unidades político-institucionales de carácter socialista, que definen el nuevo Estado Comunal.

Bajo este nuevo panorama institucional, la filosofía del desarrollo local ha sido asociada políticamente a la teoría del desarrollo endógeno de cuño cepalista, con el ánimo de encajar la filosofía socialista y populista del partido de gobierno, en los planes económicos de la Nación. Sin embargo, la nueva visión del desarrollo endógeno dista mucho de los principios teóricos que sustentan esta visión del desarrollo en el mundo, ya que prevalece un criterio netamente centralizado y con carácter político-partidista, en la definición y ejecución de sus principales políticas a nivel nacional y regional.

Si bien se hace énfasis en fortalecer las potencialidades endógenas de las regiones, es el aspecto político-partidista el elemento que define sus principales líneas de acción en el campo de la planificación económica, como claramente se desprende del pormenorizado análisis realizado al último Plan de Desarrollo de la Nación en esta materia. Adicionalmente, la principal fuente de financiamiento, por no decir que la única, la constituye la renta petrolera gestionada por el poder central, a través de la visión populista del rentismo petrolero; lo cual, además de amenazar su sostenibilidad en el tiempo, hace aparecer esta nueva visión de desarrollo como completamente excluyente de los clásicos actores del desarrollo endógeno o local, como también se le conoce, ya que la participación fundamental del sector privado y demás organizaciones sociales y políticas contrarias a la filosofía política oficial, está completamente descartada.

Es así como, en el marco de un centralismo tan pronunciado y donde el interés político-partidista representa el principal objetivo en los planes de desarrollo, mal pudiera concebirse la idea de la existencia de una verdadera política de desarrollo local teóricamente bien sustentada, y menos aún, en el marco de un certero proceso de

descentralización político-administrativo que garantice su consolidación y sostenibilidad en el tiempo, como tradicionalmente lo muestran las mejores experiencias a nivel mundial.

Por otra parte, esta nueva visión del desarrollo local adolece de una verdadera política de innovación tecnológica, que estimule en un ambiente de libertad y autonomía, el surgimiento de nuevas soluciones tecnológicas que fortalezcan el espíritu empresarial e innovador a través de redes, a nivel nacional e internacional, así como los complejos procesos de negociación que se requieren para crear y fortalecer niveles de competitividad significativos, tanto internamente como en el mercado internacional, en el marco de una economía cada vez más globalizada.

En resumen, la nueva institucionalidad política vigente en Venezuela, cuyo interés fundamental ha sido limitar al mínimo el Estado federal descentralizado establecido en la Carta Magna, aunado a la imposición completamente inconstitucional de la nueva estructura del Estado Comunal, de carácter totalmente centralista y con destacados rasgos autocráticos; constituyen señales muy concretas que presagian un futuro no muy alentador para la consolidación de la filosofía del desarrollo local en el corto y mediano plazo, básicamente porque no existe el estímulo necesario del poder central para ello.

Además, el espíritu emprendedor y empresarial, cada vez se percibe más disminuido en un ambiente político muy agitado y dividido, en el cual las empresas privadas que operan en el país, constantemente son sometidas al escarnio público y a múltiples amenazas de expropiación de sus capitales invertidos, porque sus intereses no encajan en los intereses políticos del Ejecutivo Nacional. Producto de esta situación, el nivel de inversión extranjera ha caído a los mínimos valores y el grado de inseguridad jurídica se ha elevado al máximo, condiciones muy poco atractivas para emprender cualquier proceso de desarrollo local, en el cual, no sólo se requiere del apalancamiento del sector privado nacional, sino del capital foráneo, máxime en un país que no dispone del suficiente capital tecnológico y cognitivo para insertarse competitivamente en el mercado global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abolins, Daira. 2006. “El federalismo como forma de Estado. Derecho comparado”, en *Erga Omnes. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao*, 1: 427-458. Caracas, Venezuela. Consultado el 26/04/2014 en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf

Agatón, Darbelio. 2008. *Cambios demográficos en la estructura familiar del municipio de San Marcos, Guerrero, como consecuencia de la emigración internacional y sus efectos en lo social y económico. Tesis Doctoral*. Universidad Autónoma de Guerrero. México. Consultado el 20/08/2013 en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2009/dal/>

Aghón, Gabriel. 1993. *Descentralización fiscal. Marco conceptual*. Serie Política Fiscal N° 44: 1-82. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 01/09/2014 en: http://www.cepal.org/Publicaciones/search_google.asp?q=Descentralizaci%C3%B3n+Fiscal.+Marco+conceptual

Aghón, Gabriel. 1998. *Descentralización Fiscal: tendencias y tareas pendientes*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 02/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.shd.gov.co%2Fshd%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocumentos%2Festudio03_dee.pdf&ei=27cEVdDkLHsQT-4YDQAA&usg=AFQjCNEo-Iky-iZkMOH50vDGFVKGy8A&bvm=bv.88198703.d.cWc

Aghón, Gabriel. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Santiago de Chile. Consultado el 08/02/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F2717%2FS2001704.pdf%3Fsequence%3D1&ei=dbDXVMcCrOwsASG6IGwDA&usg=AFQjCNGpFPk1CfZrgU-EHxkczLGQcpBFHw&bvm=bv.85464276.d.cWc>

Aguilar, Javier. 2003. *El diseño de transferencias fiscales intergubernamentales: algunas lecciones de la experiencia boliviana*. Programa PADEP (Programa de apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y lucha contra la pobreza) – GTZ (Agencia de Cooperación Técnica Alemana). La Paz, Bolivia. Consultado el 17/12/2014 en: <http://www.bivica.org/index.php?pg=/meta/buscar/&offset=150&locate=Descentraliza&database=CEDOIN&field=alles>

Aguilar, Justo. 2008. “El marco referencial de la economía pública”, en *Revista de Ciencias Económicas*, (26), 2: 197-214. Universidad de Costa Rica. San José de Costa Rica. Consultado el 01/09/2014 en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7143>

Aguilar, Susana. 1997. *El reto del medio ambiente*. Editorial Alianza Universidad. Madrid, España.

Aguirre, Enrique. 1997. *Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del Derecho Administrativo Federal*. Instituto de Investigaciones

Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinales N° 187. México. Consultado el 25/04/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=919>

Agulló, Juan. 2006. “Venezuela en su contexto: crisis social y cambio político” en Maingon, Thais. (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*: 309-329. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Venezuela. Consultado el 14/06/2015 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>

Aja, Eliseo. 2003. *El Estado autonómico, federalista y hechos diferenciales*. Editorial Alianza. Madrid, España.

Alavi, Maryam y Dorothy Leidner. 2001. “Review: Knowledge management and knowledge management Systems: conceptual foundations and research issues”, en *MIS Quarterly*, (25), 1: 107-136. Consultado el 15/03/2013 en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.98.8885&rep=rep1&type=pdf>

Albi, Emilio, José M. González- Páramo e Ignacio Zubiri. 2000a. *Economía Pública I. Fundamentos, Presupuesto y Gasto y, Aspectos Macroeconómicos*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

Albi, Emilio, José M. González- Páramo e Ignacio Zubiri. 2000b. *Economía Pública II. Teoría de la Imposición, Sistema Impositivo, Otros Ingresos Públicos y Economía Pública Internacional*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

Albi, Emilio, José m. González –Páramo y Guillem López Casanovas. 1997. *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

Albornoz, Vicente; Bernd Armbruster y David Molina. 2001. *Finanzas provinciales del sector público no financiero*. Cuadernos sobre Descentralización N° 7. Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). Ecuador. Consultado el 25/06/2014 en: http://www.losexplicadores.com/vicente/articulos/Cuaderno_7_Finanzas_provinciales_del_SPNF.pdf

Alborta, Patricia; Marcelo Montalvo y Marco Zapata. 2005. *Bolivia: Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales. Informe Final*. USAID (Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional) y DDPC3 (Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana). La Paz. Consultado el 16/12/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bivica.org%2Fupload%2Fautonomias-regionales.pdf&ei=jeyVVNvOMcSrgwTWy4HYBQ&usq=AFOjCNFVEIBELJ1HXjIJGdBpJxg02JWgNA&bvm=bv.82001339,d.eXY>

Albuquerque, Francisco y Patricia Cortés. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*: CEPAL/GTZ. Santiago de Chile. Consultado el 25/02/2014 en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2001/S2001704.pdf>

Albuquerque, Francisco. 2004. “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, en *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 82: 157-171. Santiago de Chile. Consultado el 12/05/2013 en: http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Albuquerque.pdf?origin=publication_detail

Albuquerque, Francisco. 2007. *Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina*. Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (red DETE-ALC). Santiago de Chile. Consultado el 18/03/2013 en: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-Dllo-y-territorio-ALatina-2007.pdf>

Albuquerque, Francisco. 2008. “Innovación, transferencia de conocimientos y desarrollo económico territorial: una política pendiente”, en *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, (184), 732: 687-700. Madrid, España. Consultado el 07/06/2015 en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/215/216>

Albuquerque, Francisco. 2009. “Innovación, transferencia de conocimiento y desarrollo económico territorial: una política pendiente”, en *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, 732: 687-700. Consultado el 15/01/2013 en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/215/216>

Alcañíz, Mercedes. 2008. “El desarrollo local en el contexto de la globalización”, en *Revista de Ciencias Sociales y Convergencia*, (15), 47: 285-315. Universidad Autónoma de México. México. Consultado el 10/02/2013 en: <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oe?id=10504711>

Alegre, Joaquín. 2004. *La gestión del conocimiento como motor de la innovación: lecciones de la industria de alta tecnología para la empresa*. Universidad Jaime I. Barcelona, España.

Almeida, María y Carlos Uribe. 2010. *Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos: una aplicación al caso de Ecuador*. Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Quito. Consultado el 20/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cepal.org%2Ffiles%2Fnoticias%2Fpaginas%2F5%2F38375%2FAlmeida_Maria_Dolores_Descentralizacion_Fiscal_Ecuador.pdf&ei=ac2_VNiXCpGUyASa04KwDg&usg=AFQjCNGTVrrqU8CMNd55_Sor33w3qtXhYA&bvm=bv.83829542.d.aWw

Alvarado, Betty; Brenda Rivera; Janet Porras y Allan Vigil. 2003. *Análisis de los efectos y usos de las transferencias intergubernamentales*. Consorcio de Investigación Económica y Social. Universidad del Pacífico. Perú. Consultado el 05/06/2014 en: <http://eureka.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/analisis-de-los-efectos-y-usos-de-las-transferencias-intergubernamentales.pdf>

Alvarado, Neritza. 2004. “Gestión social, pobreza y exclusión en Venezuela a la luz de las misiones sociales. Balance y perspectivas (2003-2004)”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, (10), 2: 25-56. Venezuela. Consultado el 8/06/2015 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oe?id=36410203>

Alvarado, Ronulfo y Jorge Esquivel. 2002. 2002. “El proceso de descentralización en Costa Rica”, en *Actas del VII Programa de Capacitación Municipal*. Tema: Tendencias de la Descentralización y el Desarrollo Local. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. San José de Costa Rica. Consultado el 01/02/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifam.go.cr%2Fdocs%2FDescentral.pdf&ei=CqbOVKzAHLomsQSzy4KgBw&usg=AFQjCNFI_7_1u48MZVbrY_88EDj4p8slig&bvm=bv.85076809.d.cWc

Álvarez, Daniel. 2009. *Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 91. División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 19/06/2014 en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/37115/Serie_MD_91.pdf

Álvarez, José y Juan Molero. 2011. “Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico”, en *Cómo reformar las Administraciones Territoriales*: 19-46. Libro Marrón. BBVA y Círculo de Empresarios. Madrid, España. Consultado el 26/02/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3763808>

Álvarez, Mabel. 2004. “Principales características del catastro argentino desde 1990 hasta el presente”, en Belaga, José; Benito Vicioso; Víctor Hansjürgen; Julio Mattar; Diego Erba y Mauricio Veronez. *El catastro en Argentina en los últimos años 50 años y una visión del catastro en Brasil*: 55-89. Federación Internacional de Geómetras. Argentina. Consultado el 16/06/2014 en: http://www.catastrolatino.org/documentos/El_catastro_Argentina_Brasil.pdf

Álvarez, Rosangel. 2010. “Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)”, en *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, (16), 4: 665-676. Venezuela. Consultado el 11/06/2015 en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1315-95182010000400009&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Álvarez, Santiago y David Cantarero. 2004. “El papel de las transferencias intergubernamentales en el sistema español de financiación autonómica”, en *Actas del XII Encuentro de Economía Pública* llevado a cabo en Palma de Mallorca los días 3 y 4 de febrero: 1-20. España. Consultado el 28/09/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=B25B7C32EA65AA0F8965BA813188A35A.dialnet01?codigo=3136087>

Álvarez, Santiago, Concepción Arizaga y Antonio Aparicio. 2000. “Descentralización fiscal y crecimiento del gasto público en España. Un análisis desde los principios de la Economía Política Constitucional”, en *Actas de la XIV Reunión ASEPELT-España*. Universidad de Oviedo, 22 y 23 de Junio. España. Consultado el 03/09/2014 en: <http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2000%20-%20Oviedo/Trabajos/PDF/64.pdf>

Álvarez, Santiago. 2001. *Hacienda Pública: enfoques y contenidos*. Serie Documentos. Documento N° 2/04. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Consultado el 06/08/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=864860>

Álvarez, Yebraíl y William Bastidas. 2002. “Globalización y medio ambiente: una mirada global con ojos colombianos”, en *Revista Nómadas*, 17: 197-206. Universidad Central. Bogotá, Colombia. Consultado el 13/03/2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105117951015>

Amador, Juan Carlos. 2008. *Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México*. Documento de Trabajo N° 47. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México. Consultado el 15/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F193969%2F465275%2Ffile%2FDescartualizacion_gasto_fiscalizacion_docto47.pdf&ei=4IrGVJbUL8OmgwTc-oKAAg&usq=AFQjCNH5X2xQo_oK5f4tmo9IoaFv2DSM6w&bvm=bv.84349003,d.eXY

Amin, A. 2002. "Spatialities of globalisation", en *Environment and Planning*, (34), 3: 385-399. Consultado el 20/01/2013 en: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a3439>

Amin, A. y J. Tomaney. 1997. "El potencial de desarrollo regional de las inversiones externas en las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea", en Vázquez, A; G. Garofoli y G. Gilly (Eds). 1997. *Gran empresa y desarrollo económico*. Editorial Síntesis. Madrid.

Amin, A. y P. Cohendet. 2005. "Geographies and knowledge formation in firms", en *Industry and Innovation*, (12), 4: 485-486. Consultado el 15/02/2013 en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13662710500381658#.Uwu2484r2Tk>

Anderson, George. 2010. "La relevancia política del federalismo en el Siglo XXI", en Tudela, José y Félix Knüpling (Coords.) *España y modelos de federalismo: 37-54*. Centro de Estudios Jurídicos y Constitucionales. Madrid, España. Consultado el 21/04/2014 en: https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/anderson_03.pdf

Andersson, J. y R. Kuenne. 1987. "Regional economic dynamics", en P. Nijjamp (Ed.) *Handbook of Regional and Urban Economics*. Northwestern University. Estados Unidos.

Andrews, R. 1953. "Mechanics of the urban economic base: historical development of the base concept", en *Land Economics*, (29) 2:161-167. The University Wisconsin Press. Wisconsin, Estados Unidos.

Angoitia, Miguel. 2004. *Entidades locales y descentralización del sector público*. Consejo Económico y Social. Madrid.

Angoitia, Miguel. 2004. *Entidades locales y descentralización del sector público*. Consejo Económico Social (CES). Madrid, España.

Aponte, Carlos. 2012. *La situación social de Venezuela: balance y desafíos*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 09/06/2015 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/09463.pdf>

Arancibia, José; Ana Marín; Jenny Pearce y Silvio Prado. 1991. *Poder Local: Viejos sueños, nuevas prácticas*. Consejería de Proyectos. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Arandía, Iván. 2002. "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia", en *Reflexión Política*, (4), 8: 6-24. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia. Consultado el 17/12/2014 en: [http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=issue&op=view&path\[\]=52&path\[\]=showToc](http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=issue&op=view&path[]=52&path[]=showToc)

Arceo, Gerardo. 2009. *El impacto de la gestión del conocimiento y las tecnologías de información en la innovación: un estudio de las PyMEs del sector agroalimentario de Cataluña*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. España. Consultado el 17/03/2013 en: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/dml/GESTION_DEL_CONOCIMIENTO-EL_IMPACTO_DE_LA_GESTION_DEL_CONOCIMIENTO- LIBRO.pdf

Arenas, Nelly y Carlos Mascareño. 1996. *Descentralización y partidos políticos en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela.

Arenas, Nelly. 2010. “La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia”, en *Nueva Sociedad*, 229: 76-93. Caracas, Venezuela. Consultado el 03/05/2015 en:

<http://www.nuso.org/searchresults.php?q=LA+VENEZUELA+DE+HUGO+CH%C1VEZ&cx=011184857988213797080%3AzvuwbseIxho&cof=FORID%3A11>

Argullol, Enric y Clara Velasco. 2011. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona, España. Consultado el 18/07/2014 en: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_76_esp.pdf

Argullol, Enric. 2004. *Federalismo y Autonomía*. Editorial Ariel. S.A. Barcelona.

Arias, Luis A. 2010. “Perú: la tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos”, en Jiménez, Juan Pablo; Juan Carlos Gómez y Andrea Podestá. (Compiladores). *Evasión y equidad en América Latina*: 325-357. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 14/06/2014 en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf

Arnao, Raymundo. 2010. *Contribución a la descentralización desde las municipalidades. Diagnóstico y propuestas para el caso peruano*. Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Consultado el 15/01/2014 en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/640/index.htm>

Arocena, José. 1997. “Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual” en: *Revista Persona y Sociedad*, (21), 1: 11-21. ILADES. Santiago de Chile. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arocena.pdf>

Arocena, José. 2002. *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Universidad Católica del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Arrow, Kenneth. 1951. *Social choice and individual values*. Editorial Wiley. Nueva York.

Arrow, Kenneth. 1983. *Social Choice and Justice*. Collected Papers of Kenneth Arrow, (1). Harvard University Press. Cambridge.

Arthur, B. 1990. “Competing Technologies, increasing returns and lockin by historical events”, en *Economic Journal*, 99 (394): 116-131. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey. Estados Unidos.

Arze, Francisco y Jorge Martínez-Vázquez. 2003. “Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua”, en Actas de la Conferencia: *Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económica. México. Consultada el 15/11/2014 en:

<http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eumed.net%2Fcoursecon%2Fecolat%2Farz-vaz-peque.pdf&ei=2h6HVJG6D5O1yATd6oHoDw&usq=AFQjCNFkWIH7aA0SqN36c1-PMjwc9IHZEa&bvm=bv.81449611,d.aWw>

Arzeni, S. y J. Pellegrin. 1997. "Entrepreneurship and local development", en *OECD Observer*: 27-29. Paris.

Attin, Fulvio. 2001. *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Audretsch, D. y M. Keilbach. 2004. "Does entrepreneurship capital matter?", en *Entrepreneurship Theory and Practice*, (28) 5: 419-430. Estados Unidos.

Aydalot, Philippe. 1985. *conomie régionale et urbaine*. Editorial Económica. París.

Badía, Juan. 1965. *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, Espana.

Bagnasco, A. 1977. *Tre Italia: la problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*. Il Mulino, Bologna. Italia.

Balassone, Fabrizio y Daniele Franco. 2000. "Public investment, the stability pact and the golden rule", en *Fiscal Studies*, (21), 2: 207-229. Instituto de Estudios Fiscales. Londres. Consultado el 05/10/2014 en: <https://ideas.repec.org/a/ifs/fistud/v21y2000i2p207-229.html>

Banco Central de Venezuela. Información estadística. Consultado el 05/07/2015 en: <http://www.bcv.org.ve/>

Banco Mundial. 2002. *Informe sobre el Desarrollo Mundial: Instituciones para los mercados*. Washington, Estados Unidos. Consultado el 31/01/2013 en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/11/16/000160016_20051116133717/Rendered/PDF/228250SPANISH0WDR02002.pdf

Banco Mundial. 2003. *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: desafíos para los países en desarrollo*. Informe del Banco Mundial. Washington, Estados Unidos. Consultado el 15/03/2013 en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079984605/LLL_KE_Spanish.pdf

Banko, Catalina. 2008. "De la descentralización a la nueva geometría del poder", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (14), 2: 167-184. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Consultado el 05/03/2015 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17721677009>

Barceinas, César y Rubén Monroy. s.f. *Origen y funcionamiento del ramo 33*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. México. Consultado el 20/06/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.e-local.gob.mx%2Fwork%2Fresources%2FSPC%2F analisis_sintetico_ramo33.pdf&ei=OHZ8VL-YG4GVNrHMgLAP&usq=AFQjCNFRh7O4WqOlpVsRECN8ANkDhBYzVw

Barón, Juan y Meisel, Adolfo. 2003. *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Documento de Trabajo sobre Economía Regional. Documento N 36. Centro de Estudios Económicos

Regionales. Banco de la República. Cartagena de Indias, Colombia. Consultado el 25/07/2014 en: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/descentralizaci-n-y-las-disparidades-econ-micas-regionales-colombia-d-cada>

Barreiro, Fernando. 1988. “Los agentes de desarrollo”, en *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)*, 45/46: 145. Montevideo, Uruguay.

Barrios, Armando. 1997. *Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela*. Serie Política Fiscal N° 94. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas. Santiago de Chile. Consultado el 02/07/2015 en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7343>

Barrios, Armando. 1998. “Las finanzas públicas de los estados en Venezuela”, en De la Cruz, Rafael (Coord.). *Descentralización en perspectiva*: 51-85. Fundación Escuela de Gerencia Social. Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA). Editorial Torino C.A. Caracas, Venezuela.

Barrios, Armando. 1999. *La descentralización en Venezuela: aspectos fiscales e institucionales*. Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República. Caracas, Venezuela.

Barrios, Armando. 2000. “El financiamiento de la descentralización en Venezuela”, en *Cuadernos del CENDES*, 45: 51 – 66. Caracas. Consultado el 01/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Finfo.worldbank.org%2Fetools%2Fdocs%2Flibrary%2F232086%2FBarrios.pdf&ei=IZkIVcfOCYqWyAS17oC4Cg&usq=AFQjCNFRzbikTxdn58JCnbD3iq-enAVOmg>

Barrios, Armando. 2000. “El financiamiento de la descentralización en Venezuela”, en *Cuadernos del CENDES*, (17), 45: 51-66. Caracas, Venezuela. Consultado el 27/06/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDEQFjAD&url=http%3A%2F%2Finfo.worldbank.org%2Fetools%2Fdocs%2Flibrary%2F232086%2FBarrios.pdf&ei=IMqQVdvYOcnFggTkjYBA&usq=AFQjCNFRzbikTxdn58JCnbD3iq-enAVOmg&bvm=bv.96783405.d.eXY>

Barrios, Franz. 2012. *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Ecuador. Consultado el 23/11/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpapep-undp.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FPAPEP%2Festudio_comparado_de_experiencias_de_descentralizacion.pdf&ei=XaOIVPD6GcGdyAT_uYlgDA&usq=AFQjCNGioGRNJvNid5DFWHP83HsLv4JewQ&bvm=bv.81456516.d.aWw

Barrios, Sonia. 2002. “Ejes y polos de desarrollo en el pasado y el futuro de Venezuela”, en *Revista Urbana*, (7), 30: 13-24. Caracas, Venezuela. Consultado el 02/06/2015 en: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/issue/view/740/showToc

Barro, Robert y Xavier, Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Editorial McGraw-Hill. Nueva York.

Bartik, T. 1990. “The market failure approach to regional economic policy”, en *Economic Development Quarterly*, (4) 4:361-370. Sage Publications. Estados Unidos.

Bassiouni, Cherif. 1998. "Hacia una declaración universal sobre los principios básicos de la democracia: de los principios a la realización", en Bassiouni, Cherif (Relator general). *Democracia, principios y realización*: 1-23. Unión Interparlamentaria. Ginebra. Consultado el 18/06/2015 en: http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_s.pdf

Bates, T. 1993. "Theories of entrepreneurship", en Bringham y Mier (Eds.) *Theories of local economic development*. Sage Publications. Estados Unidos.

Batram, Arthur. 2001. *Navegar por la complejidad*. Ediciones Granica. Barcelona, España.

Bauman, Zygmunt. 1998. *Globalization. The human consequences*. Polito press. Oxford, Gran Bretaña.

Becattini, G. 1989. "Riflessioni sul distretto industriale marshalliano como concetto socio-economico", en *Stato e Mercato*, 25: 110-128. Italia.

Becattini, Giacomo. 1979. "Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unita di indagine dell'economía industriale", en *Di Economía e Política Industriale*,(1),7-21. Italia.

Becattini, Giacomo. 1997. "Totalitá e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali", en *Sviluppo Locale*, (4),6: 5:24. Italia.

Becerra, Alejandro. 2000. "Reforma del Estado y globalización", en *El Cotidiano*, (16), 100: 149-159. México. Consultado el 16/06/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32510016>

Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Beck, Ulrich. 1999. *¿Qué es la Globalización?*. Editorial Paidós. Madrid, España.

Beckman, M. y J. Thies. 1999. "The location of production activities", en Paul Cheschire y Edwin Mills (Eds.). *Handbook of Regional and Urban Economics. Applied urban economics*. Northwestern University. Estados Unidos.

Bell, Christopher. 1989. "Between anarchy and leviathan. A note on the design of federal states", en *Journal of Public Economics*, 39: 207-221. Universidad de Carolina del Norte. Estados Unidos.

Bello, Ricardo y Jorge Espitia. 2011. "Distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia 1994-2009", en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, (11), 16: 7-50. Universidad Nacional del Litoral. Argentina. Consultado el 20/06/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=302045>

Benegas-Lynch, Alberto. 1998. "Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado", en *Estudios Públicos*, 71: 203-218. Buenos Aires, Argentina. Consultado el 01/08/2014 en:

http://www.cepchile.cl/1_1341/doc/bienes_publicos_externalidades_y_los_free-riders.html#.VGXGK2chbFw

Benko, G. y A. Lipietz. 1994. "El nuevo debate regional", en Benko, G. y A. Lipietz. *Las regiones que ganan*. Edicions Alfons El Magnamin. España.

Benko, G. y A. Lipietz. 2000. *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Editorial Presses Universitaires Francaises. Paris.

Benko, George y Alain Lipietz. 2000. *La richesse des régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Editorial Presses Universitaires Francaises. Paris.

Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1966. *The social construction of reality*. Doubleday Editions. Nueva York.

Bergman, E. y E. Feser. 2000. *Industrial and regional clusters: concepts and comparative applications*. West Virginia University. Estados Unidos.

Bervejillo, Federico. 1996. *Territorios en la Globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 13/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uv.mx%2Fpersonal%2Fcarmona%2Ffiles%2F2010%2F08%2FBervejillo-1995.pdf&ei=rDJeVYU9BomnNrmcgagO&usg=AFQjCNEvfS6YaaReXF3SEMSn5jxAnrpEjQ>

Beteta, Luís. 2000. *Descentralización de Estado: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE)*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Beteta, Luís. 2003. *Estado autoritario. Transición democrática y proceso de paz en Guatemala*. Editorial Cultura. Ciudad de Guatemala, Guatemala.

Beteta, Luís y Rodolfo Rubio. 2006. *Apuntes sobre Descentralización. Módulo tres*. Universidad Rafael Landívar. URL-KFW Editores. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Consultado el 12/01/2014 en: <http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Modulo-Formacion/03.pdf>

Bingham, R. y R. Mier. 1993. *Theories of local economic development: perspectives from across the disciplines*. Sage Publications. Estados Unidos.

Bird, Richard. 2000. "Local and regional revenues: realities and prospects", en *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Banco Mundial. Washington D.C. Consultado el 22/06/2014 en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/bird2003.pdf>

Bird, Richard. 2003. *Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency*. ITP Paper 0306. Rotman School of Management. University of Toronto. Estados Unidos. Consultado el 22/06/2014 en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/learningprogram/PracticalIssues/papers/introduction%20to%20tax%20policy/ITP0306.pdf>

Blackely, E. y T. Bradshaw. 2002. *Planning local economic development: theory and practice*. Sage Publications, Inc. Estados Unidos.

Blackler, F. 1995. "Knowledge, knowledge work and organizations: an overview and interpretation", en *Organization Studies*, 16: 1021-1046. Consultado el 03/02/2013 en: https://blog.itu.dk/MVOL-F2012/files/2012/02/supplerende_blackler_critique-conventional-conceptions-of-knowledge.pdf

Blacutt, Mario. 2013. *El desarrollo local complementario*. Fundación Universitaria Andaluza. España. Consultado el: 20/03/2013 en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1252/1252.pdf>.

Blair J. y R. Premus. 1993. "Location theory", en Ningham y Mier (Eds.). *Theories of local economic development*. Sage Publications, Inc. Estados Unidos.

Blanco, Hernán; Luciana Togeiro y Kevin Gallagher. 2005. *Globalización y medio ambiente: lecciones desde las Américas*. (Trads.) Juan Herrera, Viviana Muñoz y Fernando Witting. RIDES-GDA. Santiago de Chile. Consultado el 14/03/2013 en: http://ase.tufts.edu/gdae/policy_research/Boell-LessonsAmericas-Spanish.pdf

Blanes, José. 2003. "La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales", en Carrión, Fernando (Ed.) *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*: 177-220. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador, Parlamento Andino: unidad para la promoción de la democracia y Organización de Estados Americanos. Quito, Ecuador. Consultado el 20/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.flacso.org.ec%2Fdocs%2Fsdcentralizacion.pdf&ei=eNaeVI68C47_gwTp54LOD_A&usg=AFQjCNFZA56e7N8hU0ENnLAC93pmCAmlfQ&bvm=bv.82001339,d.eXY

Blumenberg, E. 1998. "Gender equity planning: inserting women into local economic development", en *Journal of Planning Literature*, (13) 2:131-146. Sage Publications, Inc. Estados Unidos.

Boadway, R. y D. Wildasin. 1984. *Public sector economics*. Little Brown and Company. Boston, Estados Unidos.

Boadway, Robin y Anwar Shah. 1995. "Fundamentos económicos de los acuerdos fiscales intergubernamentales", en Joaquín Román Velasco (Coord.). *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*: 95-130. Universidad de Valladolid. España.

Boadway, Robin. 2006. "Transferencias en una economía federal: una perspectiva conceptual", en Robin Boadway y Anwar Shah (Edits.), *Transferencias fiscales intergubernamentales. Principios y prácticas*. Serie sobre sector público, buen gobierno y responsabilidad y rendición de cuentas: 59-78. MAYMOL Ediciones. Banco Mundial. Nueva York. Consultado el 28/09/2014 en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2009/01/12540852/intergovernmental-fiscal-transfers-principles-practice-transferencias-fiscales-intergubernamentales-principios-y-practica>

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci. 1985. *Diccionario de Política*. Vol. I y II. Siglo Veintiuno Editores, S.A. Distrito Federal, México.

Boisier, Sergio. 1981. "La planificación del desarrollo regional en América Latina", en Boisier, S; F Cepeda, J Hilhorst, S Riffka y F Uribe-Echevarría (Coords.). *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*: 21-

66. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 20/04/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F22122%2FS8100044.pdf%3Fsequence%3D1&ei=Kr07VfilYbgsATjyYDYBA&usg=AFQjCNEffqodVPP37Dy-G-pzv4H4XSzjXA&bvm=bv.91665533,d.cWc>

Boisier, Sergio. 1982. “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, en Actas del Curso Internacional: *Ciudad Futura II. Plan Estratégico de la ciudad de Rosario*: 1-13. Argentina. Consultado el 11/03/2013 en: http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/del_%20desarrollo_territorial...pdf

Boisier, Sergio. 1993. “La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas”, en *Aportes de la Universidad de Colima*, 5: 1-18. México. Consultado el 17/03/2013 en: http://bvirtual.uco.mx/url.php?u=.-2Fdescargables~2F14_gestion_regiones.pdf

Boisier, Sergio. 1996. *Modernidad y territorio*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación (ILPES). Santiago de Chile.

Boisier, Sergio. 1997. “Conocimiento y gestión territorial en la globalización”, en *Revista Estudios Internacionales*, (30), 119-120: 275-292. Santiago de Chile. Consultado el 15/11/2013 en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15124/0>

Boisier, Sergio. 1997. “Conocimiento y gestión territorial en la globalización”, en Actas del seminario: *Impactos territoriales del MERCOSUR*: 275-292. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Consultado el 15/03/2013 en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15124>

Boisier, Sergio. 2001a. “Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando?”, en Madoery, Oscar y Vázquez-Barquero, Antonio (Eds.). *Transformaciones globales, institucionales y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens. Rosario, Argentina. Consultado el 02/02/2013 en: <http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/boisier.pdf>

Boisier, Sergio. 2001b. “Territorial development and the construction of synergetic capital: a contribution to the discussion on the intangibility of development”, en A Kumssa y Terry McGee (Eds.). *Globalization and the New Regional Development Paradigm*. Greenwood Publishing Group. Estados Unidos.

Boisier, Sergio. 2002. “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial”, en *Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA)*, 4:60-95. España. Consultado el 29/10/2013 en: http://www.cesla.uw.edu.pl/www/images/stories/wydawnictwo/czasopisma/Revista/Revista_4/60-94_Boisier.pdf

Boisier, Sergio. 2003. “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”, en *Revista Reforma y Democracia*, 27: 1-24. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. Consultado el 10/03/2013 en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/027-octubre-2003/0046500>

Boisier, Sergio. 2004. “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano*

Regionales (EURE), (30), 90: 27-40. Universidad Pontificia Católica de Chile. Santiago de Chile. Consultado el 10/05/2014 en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>

Boisier, Sergio. 2005. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?”, en *Revista de la CEPAL*, 86: 47-62. Santiago de Chile. Consultado el 29/10/2013 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-para-el-desarrollo-local-en-la-globalizacion>

Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Editorial Taurus. Madrid, España.

Borja, Jordi. 1989. *Estado, descentralización y democracia*. Colección: ciudad y democracia. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá, Colombia.

Borrero, Oscar; Esperanza Durán; Jorge Hernández y Magdalena Montaña. 2011. *Evaluación de las prácticas de contribución de mejoras en Colombia: la experiencia de Bogotá y Manizales*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos. Consultado el 20/06/2014 en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1883_1199_Borrero%20Dur%C3%A1n%20Hernandez%20Monta%C3%B1a%20Final.pdf

Bosa, M. y R. Pérez, R. 1996. *Seguridad jurídica y competitividad*. Ediciones IESA. Venezuela.

Boudeville, J. 1961. *Les espaces économiques*. Presses Universitaires de France. Paris.

Boudeville, J. 1968. *L'espace et les pôles de croissance*. Presses Universitaires de France. Paris.

Boutros-Ghali, B. 1995. *Una agenda para el desarrollo*: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York. Consultado el 26/06/2013 en: www.un.org/Docs/SG/agpeace.html y www.un.org/Docs/SG/agsupp.html

Bradford, David y Wallace Oates. 1971. “Towards a predictive theory of intergovernmental grants”, en *American Economic Review*, (61), 2: 440-448. Estados Unidos. Consultado el 30/09/2014 en: <https://www.econ.umd.edu/research/papers/338>

Braña, Francisco. 2006. “Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico”, en *Mediterráneo Económico. Un balance del estado de las autonomías*, (10): 69-108. Publicaciones de Cajamar Caja Rural. España. Consultado el 30/09/2014 en: <http://www.publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-10-un-balance-del-estado-de-las-autonomias/146/>

Brennan, G. y J. Buchanan. 1980. *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press. Estados Unidos.

Bresser, Luis; Leonardo Garnier, Oscar Oszlak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez y Nuria Cunill. 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. Consultado el 13/01/2014 en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

Brewer, Allan. 1994. *Informe sobre la descentralización en Venezuela*. Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización. Caracas, Venezuela. Consultado el 24/06/2015 en:

http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.allanbrewercarias.com%2FContent%2F449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea6%2FContent%2FII%2C%25202%2C%252097.%2520INFORME%2520SOBRE%2520LA%2520DESCENTRALIZACION%2520EN%2520VENEZUELA%25201993.pdf&ei=JzCLVe6kHsnh-QG_85mQAw&usq=AFQjCNFO5TM3TDeuxFEunI9Ek22OsrsRcA&bvm=bv.96339352,d.cWw

Brewer, Allan. 1997. “El régimen de gobierno y administración municipal”, en Actas de las *II Jornadas de Federalismo, Descentralización y Municipio*, desarrolladas en el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) el 11 de Julio de 1996, publicado en la *Revista Provincia*: 3 y 4, I Etapa: 20-24. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Consultado el 05/13/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/23365>

Brewer, Allan. 2003. “La distribución territorial de competencias en la federación venezolana”, en *Revista de Estudios de la Administración Local (2001-2003)*, 291: 163-200. España. Consultado el 07/06/2014 en: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path\[\]=9175&path\[\]=9224](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path[]=9175&path[]=9224)

Brewer, Allan. 2004. *Constitución, democracia y control del poder*. Universidad de Los Andes. Consejo de Publicaciones y Editorial Jurídica Venezolana. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Venezuela.

Brewer, Allan. 2004a. “El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional”, en *Revista Provincia*, 11: 98 – 136. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Consultado el 12/03/2015 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501104>

Brewer, Allan. 2004b. “El federalismo en la historia política venezolana”, en *Revista Provincia*, 001: 1-12. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Consultado el 12/03/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/dspace/handle/123456789/23346>

Brewer, Allan. 2007. *La reforma constitucional en Venezuela de 2007 y su rechazo por el poder constituyente originario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM). México. Consultado el 11/06/2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2728/14.pdf>

Brewer, Allan. 2010. “Sobre el Poder Popular y el Estado Comunal en Venezuela”, en Actas del *Seminario sobre Estado Comunal* llevado a cabo en diciembre de 2010 en la Universidad Monteávila. Caracas, Venezuela. Consultado el 12/03/2015 en: http://www.uma.edu.ve/interna/419/0/el_estado_comunal

Brewer, Allan. 2012. ¿Reforma administrativa en Venezuela?, en Actas del *IV Congreso Iberoamericano y V Mexicano de Derecho Administrativo*. Xalapa, México. Consultado el 8/06/2015 en: <http://allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.%201.%201057.%20Reforma%20administrativa%20o%20trasformaci%C3%B3n%20no%20planificada%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.%20Venezuela%202001%29.pdf>

Brown, Charles y Wallace Oates. 1987. "Assistance to the poor in a federal system", en *Journal of Public Economics*, 32: 307-330. Holanda. Consultado el 01/09/2014 en: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/26755/0000307.pdf&embedded=true?sequence=1>

Buchanan, James. 1965. "An economic theory of clubs", en *Economica, New Series*, (32), 125: 1-14. Wiley Publishing. Londres. Consultado el 29/08/2014 en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2552442?uid=3739296&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104215615721>

Buchanan, James. 2001. "*The constitutional way of thinking*". Working Paper, en *Center for Study of Public Choice*. Universidad George Mason, Estados Unidos.

Buchanan, James. 2005. "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación". (Trad.) Mario Piñera, en *Revista Austriana de Economía*, 33: 203-221. Center for Study of Public Choice. Geoge Mason University. Virginia, Estados Unidos. Consultado el 20/08/2014 en: http://ocw.uniovi.es/pluginfile.php/1562/mod_resource/content/1/Buchanan_RAE-2005.pdf

Bud, L. y A. Harmis. 2004. "Conceptual Framework for regional competitiveness", en *Regional Studies*, (38) 9: 1015-1028. Estados Unidos.

Bueno, Eduardo. 1991. "Organización flexible y gestión del cambio", en *Documentos IADE*, 28. Universidad Autónoma de Madrid. España.

Caballero, Margarita; Socorro Lozano y Beatriz Ortega. 2007. "Efecto invernadero, calentamiento global y cambio climático: una perspectiva desde las ciencias de la tierra", en *Revista Digital Universitaria*, (8), 10: 1-12. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México. Consultado el 19/03/2013 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&sqi=2&ved=0CDIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.revista.unam.mx%2Fvol.8%2Fnum10%2Fart78%2Foct_art78.pdf&ei=h5xcVZ6PM-vnsATvmICwCO&usg=AFQjCNEggcRfEBUMWpfullIoUqftNiFs0zQ&bvm=bv.93756505.d.cWc

Cabrero, Enrique y Jorge Martínez-Vázquez. 2000. "Assignment of spending responsibilities and service delivery", en Giugale, Marcelo y Steven Weeb (Eds.) *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*: 139-176. Banco Mundial. Washington D.C. Consultado el 20/01/2015 en: <http://search.worldbank.org/all?qterm=Achievements+and+Challenges+of+Fiscal+Decentralization.+Lessons+from+Mexico>

Cabrero, Enrique. 1995. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Cabrero, Enrique. 2006. *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*. Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE). Documento de Trabajo N° 181. México. Consultado el 01/06/2014 en: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-181.pdf>

Cacciari, M. 1984. "La política después de las ilusiones", en Francisco Galván y Luis Cervantes (Comp.) *Política y desilusión (Lecturas sobre Weber)*, 164-196. Editado por la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. México.

Camagni, R. 2000. "Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives", en *Actas del seminario Spatial development policies and territorial governance in an era of globalisation and localization*: Paris, OECD.

Camargo, María. 2006. "El desarrollo local y las tendencias socio territoriales emergentes en Venezuela", en *Revista Geografía Venezolana*, (47), 2: 257-271. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 03/06/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24690/2/articulo5.pdf>

Camelo, Milton. 2009. "Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales", en *Finanzas y Políticas Públicas*, (1), 2: 35-52. Universidad Católica de Colombia. Bogotá. Consultado el 29/08/2014 en: http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4_7227_milton-camelo-20092.%20%282009_2%29.pdf

Cameron, David. 1978. "The expansion of the public economy: a comparative análisis", en *The American Political Science Review*, (72), 4: 1243-1261. Estados Unidos. Consultado el 30/08/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uiowa.edu%2F~c030137%2Fcameron.pdf&ei=GR5pVMjYMeGasQSWloCABw&usg=AFQjCNGpoFoZ7TAQ5ZFHX0mG_8IqCAf7bg&bvm=bv.79142246.d.cWc

Cao, Horacio. 2008. "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios", en *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina. Consultado el 06/10 en: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/cao-h-la-administracion3b3n-pc3bablica-argentina.pdf>

Caravaca, Inmaculada. 1998. "Los nuevos espacios emergentes", en *Revista de Estudios Regionales*, 50: 39-80. España. Consultado el 03/06/2015 en: http://www.researchgate.net/publication/28082187_Los_nuevos_espacios_emergentes

Caravaca, Inmaculada; Gema González y Rocío Silva. 2005. "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial", en *Revista EURE*: (31), 94: 5-24. Santiago de Chile. Consultado el 25/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.cl%2Fpdf%2Ffeure%2Fv31n94%2Fart01.pdf&ei=EH1fVdiGFY3EgwTV2IHQAg&usg=AFQjCNFht9gkz8gMzvnJWawhNcYby-oUQ&bvm=bv.93990622.d.eXY>

Cárdenas, Jaime. 2004. "México a la luz de los modelos federales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, (37), 110: 479-510. México. Consultado el 15/06/2015 en: <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex110/BMD11002.pdf>

Cárdenas, Mauricio y Eduardo Lora. 2006. *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de Trabajo N° 559. Washington D.C. Consultado el 07/06/2014 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35225878>

Cárdenas, Nersa. 2002. "El desarrollo local: su conceptualización y procesos", en *Revista Provincia*, 8: 53-76. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 07/06/2015 en: <http://www.redalyc.org/pdf/555/55500804.pdf>

Carmagnani, Marcelo. 1993. *Federalismos latinoamericanos: México- Brasil- Argentina*. Fondo de Cultura Económica. México.

Carrión, Fernando. 1996. “La descentralización: un proceso de confianza nacional”, en *Revista Nueva Sociedad*, 142:138-145. Ecuador. Consultado el 10/01/2015 en: <http://www.nuso.org/revista.php?n=142>

Casahuga, Antoni. 1978. “Aspectos de la descentralización fiscal: una visión crítica del enfoque de Musgrave”, en *Hacienda Pública Española*, 50: 311-324. España. Consultado el 05/09/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=634>

Casahuga, Antoni. 1982. “La invalidez general del teorema de la descentralización”, en *Cuadernos Económicos del ICE*, 20: 37-52. España.

Casanova, Fernando. 2004. *Desarrollo local, tejidos productivos y formación*: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Montevideo, Uruguay.

Castells, Manuel. 1989. “Nuevas tecnologías y desarrollo regional”, en *Revista Economía y Sociedad*, 2: 11-22. Madrid, España.

Castells, Manuel. 1996. *La sociedad red*: Editorial Alianza. Madrid, España.

Castells, Manuel. 2006. *La sociedad red: una visión global*. Alianza Editores, S.A. Madrid, España.

Cázorzi, Antonio. 2011. *Las TIC en el desarrollo de la PyME. Algunas experiencias de América Latina*. Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo en colaboración con el Fondo Multilateral de Inversiones/Banco Interamericano de Desarrollo (BIRF). Estados Unidos. Consultado el 25/03/2013 en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/tic_pyme.pdf

Centrálogo, Oscar y Carlos Gómez. 2010. “Argentina: un análisis de los tributos directos y cálculo de evasión”, en Jiménez, Juan Pablo; Juan Carlos Gómez y Andrea Podestá. (Compiladores). 2010. *Evasión y equidad en América Latina*: 97-133. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 14/06/2014 en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf

Centrálogo, Oscar y Juan Pablo Jiménez. 2004. *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos permanentes*. Serie Gestión Pública N° 47. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 08/06/2014 en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7301>

Centrálogo, Oscar, Juan Pablo Jiménez, Florencia Devoto y Daniel Vega. 2002. *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*. Serie Estudios y Perspectivas N° 12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Buenos Aires. Consultado el 11/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rect=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2F11362%2F4835%2F1%2FS0210823_es.pdf&ei=1WCLVN2QCYWHyQS6g4DoDQ&usg=AFQjCNEPJeouBRF9PbT2j6XdLgUujCO5Ww

Cetrángolo, Oscar. 2007. *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*. Serie Políticas Sociales N° 131. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 01/06/2014 en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/28598/sps131_lcl2700.pdf

Chalbaud, Reinaldo. 1983. *Estado y Política*. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Editado por el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.

Chapoy, Dolores. 1998. “Fundamentos estructurales del federalismo fiscal mexicano”, en *Revista Anuario Jurídico*, 15: 61-185. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal. Consultado el 28/08/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2104/5.pdf>

Christaller, W. 1966. *The central places of southern Germany*. Prentice-Hall. Estados Unidos.

Coleman, J. 1988. “Social capital in the creation of human capital”, en *American Journal of Sociology*, (94): 95-120. Estados Unidos.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2011. *Envejecimiento poblacional*. Observatorio demográfico para América Latina y el Caribe. Consultado el 15/05/2014 en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/46772/OD12_WEB.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. *Panorama social de América Latina*. Consultado el: 15/05/2014 en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf>

Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). 2006. *Línea de base del endeudamiento seccional del Ecuador. Análisis de las experiencias en otros países sobre regulación, control y seguimiento del endeudamiento seccional*. Programa de Apoyo a la Descentralización. Quito, Ecuador. Consultado el 26/07/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2F repositorio.iaen.edu.ec%2Fbitstream%2F24000%2F957%2F1%2FL%25C3%25ADnea%2520de%2520Base%2520del%2520Endeudamiento%2520Seccional%2520del%2520Ecuador.pdf&ei=OwOwViyZAoyiNu_eggqB&usg=AFQjCNFMqy8K_TJEZsaikQizrtxpimlxTQ&bvm=bv.82001339,d.eXY

Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). 2012. *Síntesis del diagnóstico de la descentralización en Ecuador y propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. Colaboración de ILPES, CEPAL y GTZ. Ecuador. Consultado el 01/07/2014 en: http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/27472/AnabelSalazar_AmeliTorres_SintesisDzEcuador.pdf

Contreras, Eduardo. 2010. “Gestión del conocimiento: del tácito al explícito, 20 años después”, en *Trend Management, Edición Especial*: 94-100. Santiago de Chile. Consultado el 03/05/2012 en: https://www.academia.edu/545029/Gestion_del_conocimiento_Del_tacito_al_explicito_20_anos_despues

Contreras, José. 2011. *El Estado venezolano ante la globalización*. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Cooke, P. 1993. “Regional innovation centers: recent western experiences and its possible relevance for central and eastern Europe”, en Gorzelack, G. y B. Jalowiecki (Eds) *Regional Question in Europe*. Universidad de Warsaw. Varsovia.

Corona, Juan. 1991. “Ética y teoría de la elección pública”, en *Información Comercial Española (ICE). Revista de Economía*, 691, 87-100. España. Consultado el 25/08/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=11483>

Coronado, D. 1997. *La Política regional de la Unión Europea. Una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. España.

Coronado, Jaime. 2009. *Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales*. Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Análisis y Estrategia de Deuda (CEMLA). Publicación N° 12. Debt Relief International Ltd. Reino Unido. Consultado el 10/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.development-finance.org%2Fes%2Fcomponent%2Fdocman%2Fdoc_download%2F423-publication-12-publicfinancesust-sp.html&ei=S--NVJzYA8ytyAS714DYBg&usg=AFQjCNHzvpC2yNatbdFFGYURnmk8m_I_-

Cotruello, R. 1996. *Competitividad de las empresas y los territorios*. Editorial Inmark. Madrid, España.

Cowan, R. y D. Foray. 1997. “The economics of codification and the diffusion of knowledge”, en *Industrial and Corporate Change*, (3), 6: 595-622. Oxford University. Reino Unido.

Cox, D. 2000. “Development a Framework for understanding university-community partnership”, en *A Journal of Policy Development and Research*, (5) 1: 9-26. Department of Housing and Urban Development. Washington.

Croizat, Maurice. 1994. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Editorial Hacer. Barcelona, España.

Cruz, Luis. 2002. “Neoliberalismo y globalización económica: algunos elementos de análisis para precisar los conceptos”, en *Revista de Contaduría y Administración*, 205: 13-26. México. Consultado el 13/06/2014 en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/91568.pdf>

Cuadrado-Roura, J. y M. Parellada. 2002. *Regional convergence in the european regions: facts, prospects and policies*. Springer. Berlín, Alemania.

Cubillo, Mayela. 2011. “La descentralización en Costa Rica”, en Pérez, Maribel y Vilma Hernández (Eds.), *Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica*: 148-165. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal. San José de Costa Rica. Consultado el 06/02/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uned.ac.cr%2Fficmdl%2Fattachments%2Farticle%2F198%2Fideario%2520final%25202012.pdf&ei=W1DVVLK0LYzfsATbkYGQAQ&usg=AFQjCNG-ta2T4oHI9NPE8314FZb60Zr5XQ&bvm=bv.85464276.d.cWc>

Cuervo, Jorge. 2003. “La reforma del Estado y el ajuste estructural en América Latina. El caso de Colombia”, en *Revista Ópera*, (3), 3: 67-110. Universidad Externado de Colombia. Consultado el 16/03/2014 en: <http://www.redalyc.org/pdf/675/67530305.pdf>

D'Elia, Yolanda y Luis Cabezas. 2008. *Las misiones sociales en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 06/05/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&sqj=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Flibrary.fes.de%2Fpdf-files%2Fbueros%2Fcaracas%2F05576.pdf&ei=8c9MVeChObjasATwhYHACA&usg=AFQjCNHhC3sCg75uXe-YO1mJ36X1344fyQ&bvm=bv.92885102,d.cWc>

D'Elia, Yolanda y Thais Maingon. 2009. *La política social en el modelo Estado/gobierno venezolano*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 13/06/2015 en: <http://www.innovaven.org/quepasa/socpol7.pdf>

D'Elia, Yolanda, 2010. *En defensa de la descentralización en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 11/06/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAahUKEwic0pn3-YfGAhUDGIwKHUnkAOo&url=http%3A%2F%2Flibrary.fes.de%2Fpdf-files%2Fbueros%2Fcaracas%2F08800.pdf&ei=u6h5VdyIHIOwsATJyIPQDg&usg=AFQjCNE8RncB7rftq5KHwBpCx5jK0F4TQ&bvm=bv.95277229,d.cWc>

D'Elia, Yolanda y Cristyn Quiroz. 2010. *Las misiones sociales: ¿una alternativa para superar la pobreza?*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 05/05/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ildis.org.ve%2Fwebsite%2Fadministrador%2Fuploads%2FDocumentoYolandaMisionesPolSocial.pdf&ei=0L9LVbj3LIWxggTAuoAg&usg=AFQjCNEMGkTJEudkLQIReG9hpWkDhRuDxg&bvm=bv.92765956,d.cWc>

Dabat, Alejandro. 2000. *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.

Daly, George. 1969. "The burden of the debt and future generations in local finance", en *Southern Economic Journal*, (36), 1: 44-51. Estados Unidos. Consultado el: 05/10/2014 en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1056807?uid=3739296&uid=2&uid=4&sid=21105154672793>

Daughters, R. y Leslie Harper. 2007. "Fiscal and political decentralization reforms", en Eduardo Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Stanford University Press. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Consultado el 30/05/2014 en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6642/38780E.pdf?sequence=1>

De Cesare, Claudia y José Lazo. 2008. *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 66. División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 14/06/2014 en: http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/7/33417/LCL2902_P.pdf

De la Cruz, Rafael (Coord.). 1998. *Descentralización en perspectiva*. Fundación Escuela de Gerencia Social. Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA). Editorial Torino C.A. Caracas, Venezuela.

De la Cruz, Rafael de la. 2010. "Descentralización y desarrollo local en América Latina", en De la Cruz, Rafael; Carlos Pineda y Caroline Pöschl (Eds.), *La Alternativa*

Local. Descentralización y desarrollo económico: 41-59. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Consultado el 10/04/2014 en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35357762>

Delapierre, M. 1995. “De l'internationalisation à la globalisation”, en *Économie Globale et Réinvention du Local*. Datar Ediciones. Paris.

Delfino, María. 1997. *La descentralización en Venezuela. Parámetros constitucionales y legales*. Comisión para la Reforma del Estado y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (COPRE-PNUD). Caracas, Venezuela.

Delgadillo M, Javier; Felipe Torres y José Gazca. 2002. “Vigencia y actualidad del desarrollo regional en México”, en Delgadillo Macías, Javier y Alfonso Iracheta Cenecorta (Coords.). *Actualidad de la investigación regional en el México Central*. Colegio Mexiquense-Colegio de Tlaxcala-Plaza y Valdés Editores. México.

Dias, Rodrigo. 2002. “Relevancia de la contribución por mejoras en la municipalidad de la ciudad de Guatemala”, en Huáscar Eguino, José Antonio Pérez, Francisco Pinto y Alfredo Perazzo (Eds.). *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*, en Anales de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Banco Interamericano de Desarrollo (IDB). Washington D.C. Consultado el 20/06/2014 en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/394?locale-attribute=en>

Díaz, Manuel. 2002. “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, (3), 11: 387 – 407. México. Consultado el 28/07/2014 en: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11101102.pdf>

Díaz, Francisco. 1996. *Ecología y Desarrollo*. Editorial Complutense. Madrid, España.

Díaz-Cayeros, Alberto; José Antonio González y Fernando Rojas. 2002. *Mexico's decentralization at a cross-roads*. Center Research on Economic Development and Policy Reform. Papel de trabajo N° 153: 1-69. Stanford University. Estados Unidos. Consultado el 15/01/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fweb.stanford.edu%2Fgroup%2Fsiepr%2Fcgi-bin%2Fsiepr%2F%3Fq%3Dsystem%2Ffiles%2Fshared%2Fpubs%2Fpapers%2Fpdf%2Fcredpr153.pdf&ei=-2TCVKLMGcGMyASc2oDICw&usq=AFQjCNHcnnLkKuHQ1fwbzBbnDq1Ui38BLw&bvm=bv.84349003.d.aWw>

Diez de Velasco, Manuel. 2002. *Las Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid, España.

Dissart, J. 2003. “Regional economic diversity and regional economic stability: research results and agenda”, en *International Regional Science Review*, (26) 4: 423-446. Estados Unidos.

Domingo, Eugenio. 1977. Presentación a la edición española del libro *Federalismo Fiscal* de Wallace E. Oates. (Trad.) Joaquín García Morato. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

Donald, Ketti. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press. Washington D.C.

Dupuy, J. y G. Gilly. 1997. “Las estrategias territoriales de los grupos industriales”, en Vázquez, A., G., Garofoli y G. Gilly (Eds.). *Gran empresa y desarrollo económico*. Editorial Síntesis. Madrid.

Durán, Viviana y Norberto Agulleiro. 2001. *La descentralización del ingreso fiscal en América Latina*. Serie Documentos. Documento N° 29/08. Instituto de Estudios Fiscales (IEF). España. Consultado el 20/06/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eurosocialfiscal.org%2Fuploads%2Fdocumentos%2F20090423_170454_DOC_29_08.pdf&ei=RBmCVMfCcaegwS114HgAQ&usg=AFQjCNHEZTUp_OnxBpnU6caBoJQtiJRdag&bvm=bv.80642063,d.eXY

Durkheim, Emile. 1973. *Las reglas del método sociológico*. Editorial Shapire. Buenos Aires, Argentina.

Durlauf, S. 2002. “On the empirics of social capital”, en *The Economic Journal*, 112: 459-479: Blackwell Publishers. Oxford, Estados Unidos.

Edgington, D. 1998. “Learning regions: lessons for developed and developing countries”, en Actas del *Global Forum on Regional Development Policy*. Nagoya, Japón.

Elazar, Daniel. 1990. *Exploración del Federalismo*. Editorial Hacer. Barcelona, España.

Escalona, Juan. 1995. “La reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal”, en Actas del *Foro sobre Municipalismos en Venezuela*. FUNDACOMUN. Caracas, Venezuela.

Espinoza, José y Mario Marcel. 1994. *Descentralización fiscal: el caso de Chile*. Serie Política Fiscal N° 57. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal de la CEPAL y GTZ. Santiago de Chile. Consultado el 28/12/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQFjAB&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F9520%2FS9400090.pdf%3Fsequence%3D1&ei=oKOxVN3BJsidNr3lgIgD&usg=AFQjCNHCXOOpQr5-WGLK5qmQ5QBb6fXshQ&bvm=bv.83339334,d.eXY>

Espitia, Gonzalo. 2004. *Descentralización fiscal en Centroamérica. Estudio comparativo*. Confederación Centroamericana para la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Diputación de Barcelona (España) y Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El Salvador. Consultado el 05/02/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uca.edu.sv%2Fmcp%2Fmedia%2Farchivo%2Ffc601d_descentralizacionfiscalcentroamerica.pdf&ei=QubUVJzHJ-jCsAT99YDoBA&usg=AFQjCNEIACILd77TNKzKSo5mVfIPqk-Nkg&bvm=bv.85464276,d.cWc

Esteban, Marisol; Arantza Rodríguez y Amaía Altzarra. 2006. “Territorios inteligentes, ciudades creativas: las claves del debate actual”, en Actas de la *XXXII Reunión de Estudios Regionales: Desarrollo de Regiones y Euro regiones. El desafío del cambio rural*: 1-30. Asociación Gallega de Desarrollo Regional. España. Consultado el 25/03/2013 en: <http://www.aecr.org/web/congresos/2006/ATVI/ATVI-9.pdf>

Estefanía, Joaquín. 2003. *Diccionario de la Nueva Economía*. Editorial: Círculo de Lectores. Madrid, España.

Evans, Ronald. 1998. *Introducción al régimen impositivo municipal venezolano*. Editorial McGraw-Hill. Caracas, Venezuela.

Fantone, Francisco. 2004. “Relaciones teóricas de la ordenación del territorio y el paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba”, en *Terra Nueva Etapa*, (20), 29: 87-105. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Consultado el 12/06/2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72102906>

FAO. 2004. *Descentralización e impuesto predial rural*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): Estudios sobre tenencia de la tierra N° 7. Roma. Consultado el: 20/09/2014 en: <http://www.fao.org/documents/card/fr/c/62202500-1b4a-5d2f-9a0b-1c3a96eaf369/>

Faya, Jacinto. 1988. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México.

Fernández, Fausto; Ernesto Herrera, Juan Escalona, Néstor Azuaje y Oscar Marval. 1999. *Elementos para la definición y ejecución de una política nacional de desarrollo municipal*. Ministerio de Desarrollo Urbano. Caracas, Venezuela

Fernández, Francisco. 2003. *El federalismo en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Consultado el 12/04/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1081>

Fernández, Gabriel. 2011. *Deuda subnacional en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Documento de Trabajo N° 106. Cámara de Diputados. México, D.F. Consultado el 10/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F257251%2F766352%2Ffile%2FDeuda_subnacional_mexico_docto106.pdf&ei=SfWNVJW4C4qYyQTqrILgCw&usg=AFQjCNH1wIDdiTBuPaBH6gntXWHP6PhYow&bvm=bv.81828268.d.aWw

Ferrer, Mercedes; Yajaira García, Carolina Quintero y Helen Barroso. 2005. “Construir la ciudad. Interfase ente política urbana y finanzas públicas locales”, en *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, (11), 3: 507-528. Venezuela. Consultado el 11/06/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjABahUKEwjsxqvfoIjGAhUTMowKHfpEAOU&url=http%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F280%2F28011309.pdf&ei=btF5VezXGJPKsAT6iYGoDg&usg=AFQjCNFuAbRVZdcg1EFq-wX5bRxyLFEnXA&bvm=bv.95277229.d.b2w>

Ferrer, Aldo. 1996. *Historia de la globalización*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Feser, E. 1998. “Old and new theories of industrial clusters”, en *Clusters and Regional Specialisation*, 8:18-40. M. Steiner. Londres.

Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Serie Gestión Pública N° 12. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en coordinación con las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el

12/03/2014

en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1

Finot, Iván. 2003. *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie Gestión Pública N° 38. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 08/02/2015 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7290-descentralizacion-en-america-latina-como-hacer-viable-el-desarrollo-local>

Fisher, A. 1994. *Indutrie et espace géographique*. Editorial Masson. París.

Fix-Zamudio, Héctor. 1984. *La Constitución y su defensa*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ciudad de México.

Flamand, Laura. 2006. “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal: la influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, en *Política y Gobierno*, (13), 2: 315-359. (Trad.) Virgilio Chávez de la Torre. México. Consultado el 10/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CEcQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.plataformademocratica.org%2FPublicacoes%2F12521.pdf&ei=HmrCVIa5KImdyATuhoCYDw&usq=AFQjCNEiOy5-esNejXRdqvUs_6L6lYoQw&bvm=bv.84349003,d.aWw

Flores, Alberto. 2005. *El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 120. División de Desarrollo sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. Consultado el 03/07/2014 en: <http://www.cepal.org/publicaciones/MedioAmbiente/4/LCL2464P/LCL2464-P.pdf>

Flores, Alberto 2012. *Avances de la descentralización fiscal en países de América Latina. Evaluación y propuesta para el caso de Perú*. Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos. Perú. Consultado el 30/05/2014 en: <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2012/11/AVANCES-DESCENTRALIZACION-C3%93N-FISCAL-EN-AM-C3%89RICA-LATINA-1.pdf>

Florida, Richard. 1995. “Toward the learning region”, en *Futures*, (27), 5: 527-536. Gran Bretaña. Consultado el 15/04/2013 en: <http://www.creativeclass.com/rfgcdb/articles/1995-Futures-Toward the Learning Region.pdf>

Florio, M. 1997. “Las estrategias territoriales de los grupos industriales”, en Vázquez, A, G. Garofoli y G. Gilly (Eds). *Gran empresa y desarrollo económico*: Editorial Síntesis. Madrid.

Forrest, J. 1991. “Models of the process of technological innovation”, en *Technology Analysis & Strategic Management*, (3), 4: 439-453. Consultado el 26/03/2013 en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09537329108524070?journalCode=ctas20>

Friedman, M. 1966. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press. Estados Unidos.

Fuá, Giorgio. 1994. *Economic growth: a discussion of figures*. Editorial Ancona. Italia.

Furtado, Celso. 1985. *La nueva dependencia: deuda externa y monetarismo*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.

Galilea, Sergio. 1987. “La planificación local: nuevas orientaciones metodológicas”, en *Revista de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, (14) 41: 65-81. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Consultado el 14/07/2013 en: <http://www.eure.cl/numero/la-planificacion-local-nuevas-orientaciones-metodologicas/>

Galilea, Sergio; Leonardo Letelier y Khaterine Ross. 2011. *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Santiago de Chile. Consultado el 02/02/2015 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/3835-descentralizacion-de-servicios-esenciales-los-casos-de-brasil-chile-colombia>

Galindo, Mario y Fernando Medina. 1995. *Descentralización Fiscal en Bolivia*. Serie Política Fiscal. Documento N° 72. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ. Santiago de Chile. Consultado el 15/12/2014 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/descentralizacion-fiscal-en-bolivia>

Gallego, Juan. 2009. “La articulación local – global de sistemas territoriales de producción y de innovación”, en *Revista de Estudios Regionales*, 84: 53-82. España. Consultado el 16/06/2013 en: <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf1062.pdf>

Gamarra, Margarita. 2001. *Experiencia de contribución de mejoras en Perú*. Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos. Consultado el 20/06/2014 en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/679_258_Gamarra%20Huayapa%20Spanish.pdf

Gamas, José. 1975. *El federalismo mexicano*. Editorial SEP. Colección SEP Setentas. México.

Gamas, José. 1996. “El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 54-55: 117-144. México. Consultado el 28/04/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/resulart.htm>

García, Alejandro y Arturo Lara. 2004. “Clúster y coopectencia (cooperación y competencia) industrial: algunos elementos teóricos por considerar”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, (35), 139: 141-161. México. Consultado el 10/04/2013 en: <http://www.redalyc.org/pdf/118/11825939007.pdf>

García de Berríos, Omaira. 2007. “Neoliberalismo: libertades desde los particulares para la negociación vs. ALBA: libertades desde el Estado para la integración”, en *EDUCERE. Artículos arbitrados*, (11), 39: 629-637. Venezuela. Consultado el 11/04/2014 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/20203/2/articulo6.pdf>

García, Daniel. 1998. “Nuevos escenarios locales: el cambio del modelo de gestión”, en Juan Carlos Venesia (Comp.). *Políticas Públicas de Desarrollo Local*: 13-40. Fundación Instituto de Desarrollo Regional del Rosario. Argentina. Consultado el 12/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.flacsoandes.edu.ec%2Fbiblio%2Fcatalog%2FresGet.php%3FresId%3D15099&ei=Fr>

IXVZqrKvP_sASttYH4BA&usg=AFQjCNGIf4_yQBgiX-N-9RgWNxskU-72kw&bvm=bv.93564037.d.cWc

García, José. 2003. “El control de la constitucionalidad en El Federalista y los fundamentos de una sociedad libre”, en *Revista Chilena de Derecho*, (30), 3: 491-514. Santiago de Chile. Consultado el 25/04/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650281>

García, José. 2007. “La dimensión territorial del desarrollo local”, en García R, José-León y José Ángel Rodríguez (Eds.) *Teoría y práctica del desarrollo local en Canarias, 93-117*: Federación Canaria de Desarrollo Rural. Islas Canarias, España.

García, Juan. 2002. “Federalismo: el caso español”, en *Revista de Filosofía*, 27:55-62. España. Consultado el 12/03/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=304828>

García, María. “Politización y polarización de la sociedad civil venezolana: las dos caras frente a la democracia”, en *Espacio Abierto*, (12), 1: 31-62. Consultado el 14/06/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDUQFjAEahUKEwim9JWgrY_GAhVEzIAKHRX3AC8&url=http%3A%2F%2Fwww.produccioncientifica.luz.edu.ve%2Findex.php%2Fespacio%2Farticle%2Fdownload%2F2064%2F2065&ei=EYp9VeanLsSYgwSV7oP4Ag&usg=AFQjCNHJVAu-8GSXA2Sv036oA5VGILKtLg

García, Miguel e Iván Muñiz. 2005. *El impacto espacial de las economías de aglomeración y su efecto sobre la estructura urbana. El caso de la industria en Barcelona: 1986-1996*. Documento de Trabajo N° 05-09. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Barcelona. España. Consultado el 19/03/2013 en: <http://www.ecap.uab.es/RePEc/doc/wpdea0509.pdf>

García, Néstor. 1995. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Editorial Grijalbo. México.

García, Néstor. 2001. *La globalización imaginada*. Editorial: Paidós. Barcelona, España.

García-Pelayo, Manuel. 1980. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, S.A. Madrid.

García-Pelayo, Manuel. 1984. *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial, S.A. Madrid.

García-Pelayo, Manuel. 1991. *Obras completas*. Volumen II. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

García-Pelayo, Manuel. 2008. *El Estado de nuestro tiempo*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

Garofoli, Gioacchino. 1995. “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en Vázquez-Barquero, Antonio y Gioacchino Garofoli (Eds). *Desarrollo Económico Local en Europa*: 113-123. Colegio de Economistas de Madrid. España. Consultado el 20/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http>

[%3A%2F%2Fwww.yorku.ca%2Fisd%2FCUBA.LIBRO.06%2FDEL%2FCAPITULO10.pdf&ei=F0leVb3zKIeQyASFn4CwBA&usq=AFQjCNE35sqtq1n69m3prB5V5O6-KPzUg&bvm=bv.93990622.d.b2w](#)

Garofoli, Gioacchino. 1999. “Lo sviluppo locale: modelli teorice e comparazioni internazionali”, en *Meridiana*, (34):71-76. Italia. Consultado el 16/06/2013 en: <http://www.rivistameridiana.it/files/Garofoli.-Lo-sviluppo-locale.pdf>

Garofoli, Gioacchino. 2009. Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina. Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBAL – III. Barcelona, España. Consultado el 18/06/2013 en: http://www.urba13.eu/uploads/descargas/desarrollo_economico_gioacchino.pdf

Garvin, D. 2000. “Crear una organización que aprende”, en *Harvard Business Review. Gestión del conocimiento*: Ediciones Deusto. España.

Gaudreault-Desbiens, Jean-Francois. 2006. “Federalismo y Democracia”, (Trad.) Gabriela Quintanilla Mendoza, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (39), 117: 671-691. Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado el 20/04/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/117/art/art3.pdf>

Gell-Mann, Murray. 1995. *The quart and the jaguar: adventures in the simple and the complex*. Abacus. Londres, Inglaterra.

Gertler, Meric. 2002. “Technology, culture and social learning: regional and national institutions governance”, en Gertler, Meric y David Wolfe (Eds.). *Innovation and Social Learning*. Editorial Palgrave MacMillan, Nueva York.

Girón, Emilia. 2007. “La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en los modelos federales europeos”, en *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, (7), 12: 47-67. Bogotá, Colombia. Consultado el 18/06/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220305004>

Giugale, Marcelo; Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven Webb. 2000. “Perspectiva general”, en Giugale, Marcelo y Steven Webb (Eds.). *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*. Banco Mundial. Washington D.C. Consultado el 20/01/2015 en: <http://search.worldbank.org/all?qterm=Achievements+and+Challenges+of+Fiscal+Decentralization.+Lessons+from+Mexico>

Gobernado, José y Juan Baza. 2007. “Los efectos redistributivos del presupuesto municipal en un Estado descentralizado”, en *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, 10: 155-281. España. Consultado el 01/09/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2489075>

Gómez, Emeterio. 1994. “La competitividad”, en *Revista Talento. Premio estímulo al conocimiento*. Ediciones IESA. Venezuela.

Gómez, Irely. 2001. “Política y ajuste social económico en Venezuela”, en *Revista Fermentum*, (11), 31: 295-316. Venezuela. Consultado el 14/06/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/dspace/bitstream/123456789/20676/1/articulo7.pdf>

Gómez, Irey. 2006. “El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (13), 1: 13-34. Venezuela. Consultado el 01/06/2015 en: <http://www.scielo.org/ve/pdf/rvecs/v13n1/art02.pdf>

Gómez, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez. 2011. *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). División de Desarrollo Económico. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 111. Santiago de Chile. Consultado el 07/06/2014 en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/43626/MD_111_Gomez.pdf

Gómez, Juan y Cristián Sepúlveda. 2008. *El sistema de transferencias intergubernamentales en Perú: una evaluación preliminar*. Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Lima. Consultado el 21/06/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDOQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.asocam.org%2Fbiblioteca%2Ffiles%2Foriginal%2F43f4b7eb8ae8283c48116f02f0b5c482.pdf&ei=bR6CVLm8FsnyggTV4oHIBA&usq=AFQjCNGuhaBFTnwasi50E9_D1N_UPXLUcW&bv m=bv.80642063,d.eXY

González, Fortunato. 2009. “La Regionalización en Venezuela. Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales”, en *Revista Provincia*, 22: 67-85. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 02/06/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29788/1/articulo3.pdf>

González, Juan. 2009. “Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales: la política regional europea y las Comunidades Autónomas”, en Bosch, Nuria y Albert Solé-Ollé (Eds.). *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*: 115-125. Instituto de Economía de Barcelona. España. Consultado el 19/06/2014 en: http://www.ieb.ub.edu/phocadownload/informe-anual/es/InformeFF2009_e.pdf

González, Miguel. 2012. “Acerca del Estado Comunal”, en *Actas de la Jornada de análisis de la participación política y el Estado comunal en Venezuela*: 1-20. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas, Venezuela. Consultado el 01/06/2015 en: <http://es.slideshare.net/ciudadanolibre/acerca-del-estado-comunal-conferencia-ucab>

González, Rosa. 1998. “Las finanzas municipales”, en De la Cruz, Rafael (Coord.). *Descentralización en perspectiva*: 87-119. Fundación Escuela de Gerencia Social. Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA). Editorial Torino C.A. Caracas, Venezuela.

Gordon, I. y P. McCann. 2000. “Industrial clusters: complexes agglomeration and/or social networks?”, en *Urban Studies*, 37:513-532. Consultado el 25/02/2013 en: <http://www.sagepub.com/dicken6/Sage%20articles/Chap%204/Chap%204%20-%20Gordon.pdf>

Gordon, Roger. 1982. “An optimal taxation approach to fiscal federalismo”, en National Bureau of Economic Research. Working paper N ° 1004: 1-20. NBER Working Paper Series. Cambridge, Estados Unidos. Consultado el 01/09/2014 en: <http://www.nber.org/papers/w1004.pdf>

GPC: Grupo Propuesta Ciudadana, 2013. *Perú: Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea*

Nacional de gobiernos regionales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Lima, Perú. Consultado el 10/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rimisp.org%2Fwp-content%2Ffiles_mf%2F1399570558Estadodelartedeladescentralizacion.pdf&ei=MCK8VJjwKO3CsATY84CADw&usg=AFQjCNG0J7RXX0IzIKL EQPB GZHM2YO-A&bvm=bv.83829542.d.cWc

Granovetter, M. 1985. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", en *American Journal of Sociology*, (91), 3: 481-510. Consultado el 10/10/2013 en: http://www.stanford.edu/dept/soc/people/mgranovetter/documents/granembeddedness_000.pdf

Gray, V. y D. Lowery. 1988. "Interest Group politics and economic growth in the United States", en *American Political Science Review*, 82: 109-131. Estados Unidos.

Grodzins, Morton. 1992. "The American System", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (Eds.) *Classics of Public Administration*. Séptima Edición. Wadsworth Publishing Co. California, Estados Unidos. Consultado el 18/12/2013 en: http://www.cengage.com/aushed/instructor.do?product_isbn=9781111342746

Grossman, Philip. 1989. "Fiscal decentralization and government size: an extensión", en *Public Choice*, 62: 63-69. Netherlands. Consultado el 02/09/2014 en: <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00168014#page-1>

Güell, P. 1998. "Subjetividad social y desarrollo humano", en Actas de las Jornadas de Desarrollo y Reconstrucción Global. Barcelona, España. Consultado el 06/07/2013 en: <http://www.desarrollohumano.cl/extencion/barcelona1.pdf>

Guerra, Daniel. 2001. "Proyecto Camisea", en *Industrial Data*, (4), 2: 85-88. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú. Consultado el 10/07/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CDwQFjAH&url=http%3A%2F%2Fsisbib.unmsm.edu.pe%2Fbibvirtualdata%2Fpublicaciones%2Ffindata%2Fvol4_2%2Fa15.pdf&ei=2HuEVPusJYLTgwT5qoPICw&usg=AFQjCNHJ-dxEU6KrVvD1Dgp4HHRK3O4zqQ

Guibernau, Monserrat. 2001. "Naciones sin Estados: escenarios políticos diversos", en *Historia Contemporánea*, 23: 759-790. Consultado el 16/02/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=253767>

Guiddens, Anthony. 2005. *Un mundo desbordado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Editorial Taurus. España.

Guillén, Tonatiuh. 1999. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México. Consultado el 18/01/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=512>

Guillochon, Bernard. 2003. *La globalización ¿un futuro para todos?*. Editorial Baumeles-Dames. Francia.

Guizar, José. 2004. *Ramo 33: Fondos de aportaciones federales (Aspectos normativos, operativos, y financieros del gasto federalizado)*. Serie Federalismo Hacendario. Instituto para el Desarrollo Tecnológico de las Haciendas Públicas (INDETC). México. Consultado el pasado 20/06/2014 en:

http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.indetec.gob.mx%2FPublicaciones%2FProductos%2F381%2520Ramo%252033.pdf&ei=0o98VIWTOoGVNrhMgLAP&usg=AFQjCNFckoC6cT_fWXk2_EM1ur1OhaQB7Q&bvm=bv.80642063,d.eXY

Habermas, Jürgen. 2004. *Tiempo de transiciones*. Editorial Trotta. Madrid.

Harris, C. 1954. "The market as a factor in the localization of industry in the United States", en *Annals of the Association of American Geographers*, (44) 4:315-348. Taylor & Francis, Ltd. Estados Unidos.

Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal. Madrid, España.

Held, David. 1991. "Democracy, the nation – State and the global system", en *Economy and Society*, (20), 2 : 138-172. Estados Unidos. Consultado el 20/04/2014 en : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085149100000007#.U1dCf6JAeTk>

Held, David. 1997. *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Editorial Paidós. Barcelona, España.

Held, David y Anthony McGrew. 2003. *Globalización/Antiglobalización*. Editorial Paidós. Barcelona, España.

Held, David. 2005. *Un pacto global*. Editorial Taurus. Madrid, España.

Helmsing, B. 2000. *Externalities, learning and governance. Perspectives on local economic development*. The Hague University Press. Holanda.

Helsing, A. 1999. "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación", en *Revista de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, (25), 75: 5 - 39. Santiago de Chile. Consultado el 12/03/2014 en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v25n75/art01.pdf>

Hermansen, Tormod. 1974. "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético", en *Revista EURE*, (4), 10: 55 – 96. Santiago de Chile. Consultado el 20/04/2015 en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/867>

Hernández, Ángel. 1999. *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Hernández, Ángel. 1999. *La descentralización. Diálogo para el desarrollo*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Hernández, José. 2012. *El Estado Comunal*. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila: 99-133. Caracas, Venezuela. Consultado el 15/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ulpiano.org.ve%2Fprevistas%2Fbases%2Fartic%2Ftexto%2FADPUB-MONTEAVILA%2F4%2FADPUB_2011_4_99-133.pdf&ei=XFgYVavmPIyeNsi-hHg&usg=AFQjCNEAmIMVo_A_4wCPJ2Sv9ygEMrvV-w&bvm=bv.89381419.d.eXY

Hernández, Laura. 2012. “Vinculación de las políticas públicas educativas del gobierno del Presidente Hugo Chávez con el modelo educativo bolivariano”, en *Docencia Universitaria*, (13), 2: 45-72. Venezuela. Consultado el 14/06/2015 en: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/sadpro/Documentos/docencia_vol13_n2_2012/9_art.2_Laura_Hernandez.pdf

Herrera y Lasso, Manuel. 1986. *Estudios políticos y constitucionales*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Higgins, B. y D. Savoie. 1995. *Regional development: theories and their application*. Transaction Publishers. New Jersey, Estados Unidos.

Higgins, B. y D. Savoie. 1995. *Regional development: theories and their application*. Transaction Publishers. New Jersey, Estados Unidos.

Hijano, Ángela. 1997. “La guerra de secesión estadounidense: ¿La solución de un problema político?”, en *Revista REDEN*, (10), 13: 63-79. Universidad de Alcalá. España. Consultado el 13/03/2014 en: <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/4980>

Hirschman, A. 1958. *Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, Estados Unidos.

Hirschman, A. 1958. *The estategy of economic dinamic*. Yale University Press. New Haven, Estados Unidos.

Hirshman, A. 1958. *The strategy of economic development*. Yale University Press. Estados Unidos.

Hoover, E. 1948. *The location of economic activity*. Mcgraw-Hill. Estados Unidos.

Horst, Bettina. 2009. “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”, en *Revista Trimestre Fiscal*, (2), 93: 105 - 148. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. Consultado el 25/06/2014 en: <http://www.indetec.gob.mx/publicaciones/publicaTrimestre.asp>
<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/867>

Hurtado, Carlos y Guillermo Zamarripa. 2013. *Deuda subnacional. Un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF, A.C. México. D.F. Consultado el 15/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Ffundef.org.mx%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffundeforgmx%2Fpaginas%2Farchivos%2FCrear%2520P%25C3%25A1gina%2520b%25C3%25A1sica%2Fdeuda_subnacional.pdf&ei=z8GMVLCOGYWvyQToj4DoCw&usg=AFQjCNF4dpYjdx0_UHxB09FrNxnmP-PEQ&bvm=bv.81828268.d.aWw

Hurtado, Carlos y Guillermo Zamarripa. 2013. *Deuda subnacional: Un análisis del caso mexicano*. Fundación de Estudios Financieros – FUNDEF, A.C. Distrito Federal. México. Consultado el 05/10/2014 en: <http://fundef.org.mx/es/49/paginas/deuda-subnacional-un-analisis-del-caso-mexicano>

Ianni, Octavio. 1998. *Teorías de la Globalización*. Editorial Siglo XXI. México.

Ianni, Octavio. 2001. *La era del globalismo*. Editorial Siglo XXI. México.

ICMA: Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados. 2004. *Tendencias de la descentralización, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana en América Central: 1995-2003*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Departamento para América Latina y el Caribe. Oficina para el Desarrollo Regional Sostenible. Washington D.C. Consultado el 06/02/2015 en: www.losexplicadores.com/vicente/articulos/Cuaderno_7_Finanzas_provinciales_del_SPNF.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE). Consultado el 23/06/2015 en: <http://www.ine.gov.ve/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI). 2009. *Perú: Población empadronada de beneficiarios del programa del vaso de leche 2006-2008 (Departamento, provincia y distrito)*. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima. Consultado el 15/07/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inei.gob.pe%2Fmedia%2FMenuRecursivo%2Fpublicaciones_digitaless%2FEst%2Flib0874%2Flibro.pdf&ei=3LqEVIKoCoOnNuePg4AP&usq=AFQjCNFMwd-BLdgHB7mgs91KLBZytwj24A

Iregui, Ana; Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra. 2001. *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Banco de la República de Colombia. Serie Borradores de Economía. Consultado el 18/12/2014 en: <http://www.banrep.gov.co/es/buscar.html?keys=An%C3%A1lisis+de+la+descentralizaci%C3%B3n+fiscal+en+Colombia.>

Isard, W. 1956. *Location and space economy. A general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure*. The Technology Press of MIT and John Wiley and Sons, Inc. Nueva York.

Isard, W. 1975. *Introduction to regional science*. Prentice-Hall. Estados Unidos.

Ishikawa, T. y M. Toda. 2000. "Some economic extension of central place theory involving profit maximisation", en *Urban Studies*, (3) 37: 481-495. Consultado el 10/02/2014 en: <http://usj.sagepub.com/content/37/3/481.short>

Jagua, Elías. 2005. "Nuevo modelo socio-productivo y desarrollo endógeno", en *Actas del Primer Simposio Nacional sobre Planificación y Desarrollo Endógeno*: 1-32. Ministerio de Economía Popular. Caracas, Venezuela.

Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá. 2011. "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", en *Revista Trimestre Fiscal*, (2),97: 263-334. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. Consultado el 09/06/2014 en: <http://www.indetec.gob.mx/publicaciones/Productos/Trimestre97.pdf>

Jiménez, Juan Pablo; Juan Carlos Gómez y Andrea Podestá. (Compiladores). 2010. *Evasión y equidad en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 14/06/2014 en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/38398/EvasionEquidad_final.pdf

Jürgen, Hans. 2012. “¿Por qué América Latina es tan desigual?. Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual”, en *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, 239: 137-150. Caracas, Venezuela. Consultado el 10/03/2013 en: <http://nuso.org/buscar/?q=%C2%BFpor+qu%C3%A9+Am%C3%A9rica+Latina+es+tan+desigual%3F>

Kelsen, Hans. 1995. *Teoría general del Derecho y del Estado*. (Trad.) Eduardo García Máynez. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal.

Kim, D. 1993. “The link between individual and organizational learning”, en *Sloan Management Review*: 37-50. Consultado el 02/02/2013 en: http://www.iwp.jku.at/Born/mpwfst/03/0312_IVkim.pdf

Kirat, T. 1993. “Innovation technologique et apprentissage institutionnel: institutions et proximité dans la dynamique des systèmes d'innovation territorialisés”, en *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3: 547-563. Paris.

Klein, Juan y Benoit Lévesque. 1998. “La descentralización y la globalización en la restructuración de las relaciones entre el Estado y el territorio: los casos de Québec y Chile”, en *Revista Documents d'Análisi Geogràfica*: 32: 97-117. España. Consultado el 15/04/2013 en: <http://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/viewFile/31650/31484>

Klein, Juan. 2005. “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, en *Revista EURE*, (31), 94: 25-39. Santiago De Chile. Consultado el 18/03/2013 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.cl%2Fpdf%2Ffeure%2Fv31n94%2Fart02.pdf&ei=puldVbWXXKqvfsAT5noGABw&usq=AFQjCNHPx_xWV5PmdvXXXHtqiP_UUzrfuw&bvm=bv.93990622,d.cWc

Kliksberg, Bernardo. 2012. “América Latina: más desigualdad, más pobreza”, en *Revista Voces en el Fénix*, 22: 62-68. Argentina. Consultado el 10/03/2013 en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/am%C3%A9rica-latina-m%C3%A1s-desigualdad-m%C3%A1s-pobreza>

Knoop, Joachim. 1994. *Descentralización fiscal en Venezuela*. Serie Política Fiscal N° 60. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y GTZ. Santiago de Chile. Consultado el 10/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F9531%2FS9400095_es.pdf%3Fsequence%3D1&ei=izsDVb_8MsuNyASno4L4Cg&usq=AFQjCNEGhWpCImgSbY5ozb8SeqqsBQ2Ckw&bvm=bv.88198703.d.aWw

Kopits, George; Juan Pablo Jiménez y Álvaro Manoel. “Responsabilidad fiscal a nivel subnacional: Argentina y Brasil”, en *Actas del XII Seminario Regional de Política Fiscal* organizado por la CEPAL con el patrocinio del FMI y el BID: 25-57. Santiago de Chile. Consultado el 10/12/2014 en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34715>

Krause, Martín. (2001). *Descentralización*. Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP) Guayaquil, Ecuador. Consultado el 15/12/2013 en: www.derecho.uba.ar/sociales/profesores/Krause.htm

Krugman, P. 1990. *Geography and trade*. MIT Press. Cambridge, Londres.

Krugman, P. 1991a. *Geography and Trade*. The MIT Press. Cambridge, Estados Unidos.

Krugman, P. 1991b. "Increasing returns and economic geography", en *Journal of Political Economy*, (99) 3: 483-489. Londres.

Krugman, P. 1995. *Development, geography and economic theory*. The MIT Press. Estados Unidos.

Krugman, Paul; Masahisa Fujita y Antony Venables. 1999. *The espacial economy: cities, regions and international trade*. The MIT Press. Cambridge, Estados Unidos.

La PÉrgola, Antonio. 1994. *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España.

Lacruz, Tito. 2006. "Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada" en Maingon, Thais. (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*: 111-180. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Venezuela. Consultado el 14/06/2015 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>

Lalander, Richard. 2004. "Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo", en *Revista Provincia*, 11: 36-97. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 25/06/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQOFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F555%2F55501103.pdf&ei=5R-MVZzVOoLm-QGjYgICQ&usq=AFQjCNF1PT3wOT46CIgA_cel47ui05eZqg&bvm=bv.96782255.d.cWw

Landay, Jerry. 2000. "The federalist society: The conservative cabal that's transforming American law", en *The Washington Monthly*: 15-28. Consultado el 12/04/2014 en: <http://www.washingtonmonthly.com/search.html#2000>

Lanz, Carlos. 2005. "La propuesta del desarrollo endógeno tiene que partir de otros valores, de otra concepción de la economía, de lo social y lo político", en *Actas del Foro sobre Desarrollo Endógeno*, auspiciado por la Biblioteca Nacional. Caracas, Venezuela. Consultado el 07/06/2015 en: <http://www.aporrea.org/ideologia/a12382.html>

Lares, Eloy. 2001. *Manual de Derecho Administrativo*. XII Edición. Editorial Exlibris. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Larios, José; Betty Alvarado y Elena Conterno (Ed.). 2004. *Descentralización fiscal. Análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países*. Documento Técnico N° 7. Asociación pro-Desarrollo y Gestión Global (PRODES). España. Consultado el 22/06/2014 en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacx734.pdf

Laserna, Roberto. 2010. *Bolivia: bonanza exportadora y descentralización*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Cochabamba, Bolivia. Consultado el 08/10/2014 en: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/183292/>

Launhardt, W. 1882. "Die bestimmung des zweckmassgsten standortes einer gewerblichen anlage", en *Zeitschrift des Vereins Deutscher Ingenieure*, 26, (3): 106-115. Alemania.

Lausen, J. 1969. "On growth poles", en *Urban Studies*, (6), 2: 137-161. Estados Unidos.

Lebret, Louis-Joseph. 1969. *Dinámica concreta de desarrollo*. Editorial Herder. Barcelona, España.

León, Luis. 2014. ¿A cambio de qué el gobierno calcula el petróleo a solo 60\$ el barril?, en el Blog PRODAVINCI. Consultado el 25/04/2015 en: <http://prodavinci.com/2014/10/23/actualidad/a-cuenta-de-que-el-gobierno-calcula-el-petroleo-a-solo-60-us-el-barril-por-luis-vicente-leon/>

Letelier, Leonardo. 1993. "La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal chileno", en *Cuadernos de Economía*, (30), 90: 199-224. España. Consultado el 28/08/2014 en: <http://www.economia.puc.cl/docs/090letea.pdf>

Linares, Jorge. 2011. "Del colonialismo al cosmopolitismo: hacia una ética cosmopolita", en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, (16), 54: 127-138. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Consultado el 17/03/2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27920007009>

Lipietz, Alain. 2000. *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*. Avec G. Benko Eds. Paris.

Llancar, Carlos. 2009. "Descentralización: la experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales", en *Revista de Estudios Politécnicos*, (7), 11: 145-171. Portugal. Consultado el 15/12/2014 en: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000100008&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Llompén, Zoila; Eduardo Morón y Cristhian Seminario. 2010. "Descentralización y desempeño fiscal subnacional: el caso de Perú", en Del Valle, Marielle y Arturo Galindo (Eds.) *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Países del Grupo Andino. Washington D.C. Consultado el 16/12/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fsrvtetappseg.up.edu.pe%2Fsiswebciup%2FFiles%2FDecentralizacion%2520y%2520sostenibilidad%2520fiscal%2520subnacional.pdf&ei=yPSSVO3gAoWVNuKfgegG&usq=AFQjCNEyUEhffLTb3NF7EStIOyujeSUugQ>

López, J. y Ruiz-Huerta, C. 1998. "Descentralización y administración tributaria. Experiencias comparadas", en *Hacienda Pública Española*, 146. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

López, Luis. 1994. *Introducción al Derecho Constitucional*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, España.

López, Manuel. 2009. "Del conocimiento tácito y codificado al conocimiento locacional-traslacional: aplicación a los distritos industriales", en *Actas del Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional. XXXV Reunión de Estudios Regionales: 1-26*. España. Consultado el 20/03/2013 en: http://digital.csic.es/bitstream/10261/20630/1/AC255_1_p21.pdf

López, Margarita. 2008. “Venezuela: Hugo Chávez y el bolivarianismo”, en *Revista Venezolana de Economía y ciencias Sociales*, (14), 3: 55-82. Venezuela. Consultado el 13/06/2015 en: <http://www.scielo.org.ve/pdf/rvecs/v14n3/art05.pdf>

López, Porfirio; Pablo Martínez y Raquel León. 2014. “El PRI: consolidación, pérdida y regreso al poder presidencial”, en *Revista Académica de Investigación TLATEMOANI*, 16: 222-248. España. Consultado el 20/01/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eumed.net%2Frev%2Ftlatemoani%2F16%2Fpolitica.pdf&ei=oxTBVKnhJ4SZyQSo mYHYBA&usg=AFQjCNEszDw4uldav56j0rXr7eH5IW-DVA&bvm=bv.83829542,d.aWw>

Lora, Eduardo. 2007. “La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa”, en Eduardo Lora (Edit). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Washington D.C. Consultado el 03/06/2014 en: https://www.google.co.ve/?gws_rd=ssl#q=El+estado+de+las+reformas+del+Estado+en+Am%C3%A9rica+Latina+Eduardo+Lora+2007

Losch, A. 1954. *Interregional and International trade*. The Yale Univesity Press. Estados Unidos.

Lovera, Alberto. 2008. “Los consejos comunales en Venezuela: ¿Democracia participativa o delegativa?”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (14), 1: 107-124. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Consultado el 04/03/2015 en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100008&script=sci_abstract

Loveridge, S. 2004. “A typology and assessment of multi-sector regional economic impact models”, en *Regional Studies*, (3), 30: 305-317. Estados Unidos.

Lucas, R. 1988. “On the mecanism of economic development”, en *Journal of Monetary Economics*, 22: 3- 42. University of Chicago. Estados Unidos. Consultado el 28/11/2013 en: <http://cruel.org/books/deathlife/LucasMechanicsEconomicGrowth.pdf>

Luhmann, N. 1997. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Editorial Paidós. España.

Lundvall, B. 1995. *Nacional system of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Editorial Bengt-Ake Lundvall. Londres.

Lundvall, B. y Johnson, B. 1994. “The learning economy”, en *Journal of Industry Studies*, (1), 2: 23-42. Nueva York. Consultado el 28/11/2013 en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13662719400000002#.UyZ5vc4615s>

Macón, Jorge. 2002. *Economía del sector público*. Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia.

Maddison, A. 2001. *The World Economy. A Millenial Perspective*. Centro de Estudios de Desarrollo (OCDE). París, Francia.

Maillat, D; M. Quevity y L. Senn. 1993. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari por le développement territorial*. Gremi Editores. Francia.

Maitland, I. 1985. "Interest groups and economic growth rates", en *Journal of Politics*, (47), 1: 44-58. Cambridge, Estados Unidos.

Maldonado, Beatriz. 1992. "Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie*, (26), 75: 809-827. México. Consultado el 19/05/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=75>

Malizia, E. y Feser, J. 1999. *Understanding local economic development*. Rutgers University Press. New Jersey, Estados Unidos.

Malmberg, A. y D. Power. 2003. "(How) do (firms in) clusters create knowledge?", en *Actas de la DRUID Summer Conference 2003 on Creating, Sharing and Transferring Knowledge. The role of Geography, Institutions and Organizations*. Consultado el 13/12/2013 en: http://www.druid.dk/conferences/summer2003/Papers/MALMBERG_POWER.pdf

Manzanal, Mabel; Ariel García y Federico Villarreal. 2009. "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México", en *Revista Trimestre Fiscal*, (4), 91: 209-255. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. Consultado el 30/05/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.indetec.gob.mx%2FArchivos%2FfrmDescarga.aspx%3FID%3D38&ei=8nOUU_ubHJXMsATr_YCoCQ&usq=AFQjCNEdDLIGDJev7QLFRK4vqMQJtTafAQ&bvm=bv.68445247.d.cWc

Mariscal, Nicolás. 2000. "Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria – Gasteiz*: 133-158. Universidad del País Vasco. España. Consultado el 02/06/2014 en: http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2000/2000_4.pdf

Markenzie, L. 1992. "Fostering entrepreneurship as a rural economic development strategy", en *Economic Development Review*, (10), 4: 38-44. Estados Unidos.

Markusen, A. 1987. *Regions: the economics and politics of territory*. Rowman and Littlefield. New Jersey, Estados Unidos.

Marlow, Michael. 1988. "Fiscal decentralization and government size", en *Public Choice*, 56: 259-269. Netherlands. Consultado el 29/08/2014 en: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00130275#page-1>

Márquez, Trino. 2004. "Presidencialismo, autoritarismo y culto a la personalidad (Hugo Chávez en el ejercicio del Poder)", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, (10), 2: 55-77. Venezuela. Consultado el 09/06/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAahUKEwj108PxhobGAhU0R4wKHY9ZAs8&url=http%3A%2F%2Fwww.sicht.uev.ve%3A8080%2Fvirtual%2Fdoc%2Fanalisis%2520de%2520coyuntura%2Fcontenido%2Fvolumenes%2F2004%2F2%2F03-Marquez.pdf&ei=4al4VbXfLbSOsQSPs4n4DA&usq=AFQjCNGZqOfr0Z-mg5IudBkFShiBaVLg>

Marshall, A. 1890. *Principles of Economics*. McMillan. Londres.

Martin, C. 2000. *The spanish economy in the New Europe*. Editorial McMillan. Londres.

Martin, Ron. 1999. "The new geographical turn in economics: some critical reflections", en *Cambridge Journal of Economics*, 23: 65-91. Estados Unidos. Consultado el 29/06/2013 en: <http://www1.geo.ntnu.edu.tw/~moise/Data/Books/Economical/02%20new%20economic%20geography/the%20new%20geographical%20in%20economics%20some%20critical%20reflections.pdf>

Martinelli, Flavia y Erica Schoenberger. 1994. "Los oligopolios están bien gracias. Elementos de reflexión sobre la acumulación flexible", en Benko, Georges y Alain Lipietz (Eds.). *Las regiones que ganan*: Edicions Alfons El Magnamin. España.

Martínez, Javier. 1999. "Globalización: elementos para el debate", en: Estay, Jaime, Alicia Girón y Oswaldo Martínez (Coords.). *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*: 47-66. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Consultado el 10/03/2013 en: <http://www.quiendebeaqui.org/kitbcn/semanaoct07/deudaecologica/diversos/Globalizacion%20elementos%20para%20el%20debate%20%28Javier%20Martinez%20Pein.pdf>

Mascareño, Carlos. 2000. *Balance de la descentralización en Venezuela. Logros, limitaciones y perspectivas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Mascareño, Carlos. 2003. "La descentralización en Venezuela", en Carrión, Fernando (Ed.). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*: 259-307. Organización de Estados Americanos (OEA) y Parlamento Andino, sede Académica de Ecuador. Ciudad de Quito. Consultado el 12/03/2015 en: http://works.bepress.com/fernando_carrion/104/

Mascareño, Carlos. 2004. "Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano", en *Revista Politeia*, 32-33: 113-169. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Consultado el 11/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CCkQFjAD&url=http%3A%2F%2Fsaber.ucv.ve%2Ffojs%2Findex.php%2Frev_pol%2Farticle%2Fdownload%2F3165%2F3030&ei=QLMAVYKhAsmMyATX24HYAQ&usq=AFQjCNEbX0QvILLO-QXUmfA17rhtkyZo9Q

Mascareño, Carlos. 2006. "La planificación del desarrollo regional y local. Retos institucionales", en Guerra, Alexis. (Comp.). *Planificación y desarrollo regional y local en Venezuela*: 38-49. Universidad Centrocidental Lisandro Alvarado (UCLA) y Cátedra Libre Banco Central de Venezuela. Lara, Venezuela. Consultado el 03/06/2015 en: <http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/LPRyL.pdf>

Mascareño, Carlos. 2007. "El federalismo venezolano re-centralizado", en *Revista Provincia*, 17: 11-22. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 31/05/2014 en: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/23472>

Maskell, P. y A. Malmberg. 1999. "Localized Learning and Industrial Competitiveness", en *Cambridge Journal of Economics*, (23): 167-185. Londres. Consultado el 10/12/2013 en: <http://citeseer.uark.edu:8080/citeseerx/viewdoc/summary?doi=10.1.1.88.6193>

Mateus, Julián y David Brassat. 2002. “La globalización, sus efectos y bondades”, en *Economía y Desarrollo*, (1), 1: 65-77. Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá. Consultado el 06/02/2013 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fuac.edu.co%2Frevista%2FM%2Fcinco.pdf&ei=Fk9XVfiG1cnYggS7pIDoCw&usg=AFQjCNE0KoRBXH9lhWPr1t0t_SWIF7i6iQ&bvm=bv.93564037.d.eXY

Matheus, Milagros y Elena Romero. 2008. “Siguiendo la vía de la Reforma Constitucional en Venezuela: ¿Hacia tendencias centrípetas o centrífugas?”, en *Revista Cuestiones Políticas*, (24), 41: 60-79. Venezuela. Consultado el 11/06/2015 en: <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/cuestiones/article/view/14482/14459>

Max-Neef, Manfred; Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. 1986. *Desarrollo a escala humana*. Fundación Dag Hammarskjöld. Suecia.

Mayo, J. y J. Flynn. 1989. “Firm entry and exit: causality test and economic base linkages”, en *Journal of Regional Science*, (29), 4: 645-662. Estados Unidos.

McLuhan, Marshall y Powers Bruce. 1996. *La Aldea Local*. Editorial Gedisa. Madrid, España.

McLure, Ch. y Jorge Martínez- Vásquez. 2000. *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations*. World Bank Institute. Washington D.C. Consultado el 15/09/2014 en: <http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3382>

Medina, J. 2001. *La imagen y la visión de futuro en los estudios del futuro*. Tesis Doctoral. Pontificia Universidad Gregoriana. Roma.

Mejía, Carolina y Orazio Atanasio. 2001. *Descentralización en América Latina. Estudios de caso*. Serie Documentos. Documento N° 30/08. Instituto de Estudios Fiscales (IEF). España. Consultado el 31/05/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ief.es%2Fdocumentos%2Frecursos%2Fpublicaciones%2Fdocumentos_trabajo%2F2008_30.pdf&ei=z7qBVPuREJL3yQSHq4HYBw&usg=AFQjCNHYUOMRpXVo2axWezPrH2ns41RC-g&bvm=bv.80642063.d.aWw

Méndez, Luis. 2007. “Globalización y medio ambiente”, en *Revista INAFOCAM*, (1), 1: 23-41. República Dominicana. Consultado el 16/03/2013 en: <http://eprints.ucm.es/7555/1/mendez.pdf>

Méndez, Ricardo. 2006. “Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial”, en *Actas del III Congreso Internacional de la Red SIAL: Alimentación y Territorios*: 1-29. Universidad Internacional de Andalucía. España. Consultado el 27/03/2013 en: http://www.researchgate.net/profile/Ricardo_Mendez4/publication/255601061_Difusin_de_innovaciones_en_sistemas_productivos_locales_y_desarrollo_territorial/links/53f3239a0cf2dd48950c9358.pdf

Mendoza de Ferrer, Ermelinda; María Rodríguez y Arelis Vivas. 2008. “Desarrollo endógeno, una mirada desde la PyME venezolana”, en *CAYAPA: Revista Venezolana de Economía Social*, 16: 242-261. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 05/06/2015 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62214498004>

Meyer, J. 2004. "The hexagon of local economic development", en *working paper*, 3: *Mesopartner*. Alemania. Consultado el 25/02/2014 en: <http://www2.gtz.de/wbf/lred/library/detail.asp?number=2004>

Míguez, Pablo, 2010. "El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo", en *Estudios Sociológicos*, (28), 84: 643-689. México. Consultado el 05/03/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59820671001>

Ministerio de Comunicación e Información (MCI). 2004. *Desarrollo endógeno desde dentro, desde la Venezuela profunda*. Caracas, Venezuela. Consultado el 06/06/2015 en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/folletodesarrolloendogeno-2.pdf>

Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo Regional: 2001-2007*. Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Caracas, Venezuela. Consultado el 01/04/2015 en: http://venciclopedia.com/images/0/09/Plan_Nacional_de_Development_Regional_2001.pdf

Ministerio de Producción y Comercio (MPC). 2003. *Declaración de Pozo de Rosas*. Caracas, Venezuela.

Mochi, Prudencio. 2006. "Globalización, desarrollo local y descentralización", en: Girardo, Cristina, María de Ibarrola, Claudia Jacinto y Prudencio Mochi (Coords.). *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*: 145-161. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Uruguay. Consultado el 15/03/2013 en: <http://www.oitcinterfor.org/publicaci%C3%B3n/estrategias-educativas-formativas-inserci%C3%B3n-social-productiva>

Mochón, Francisco. 1993. *Economía. Teoría y Política*. III Edición. McGraw-Hill Interamericana de España, S. A. U. Madrid.

Molina, Agustín y Almudena Guarnido. 2009. "Fallos del mercado y regulación pública", en *Economía Andaluza*, 4: 127-157. España. Consultado el 15/09/2014 en: <http://www.economiaandaluza.es/content/fallos-mercado-regulacion-publica>

Molinet, Jonathan. 2008. "Teoría de la elección social: funciones de bienestar social y mecanismos de ejecución. Kenneth J. Arrow y Leonid Hurwicz", en *Revista Jurídicas*, 5(1): 57-93. Universidad de Caldas. Colombia. Consultado el 18/08/2014 en: http://juridicas.ucaldas.edu.co/index.php?option=com_content&task=view&id=23

Moltoni, Luciana. 2013. "El proceso de innovación. La relación entre el conocimiento tácito y el conocimiento codificado", en *Revista Economía y Desarrollo Agroindustrial*, (I), 4: 1-8. Instituto de Ingeniería Rural. Argentina. Consultado el 10/08/2013 en: http://inta.gob.ar/documentos/el-proceso-de-innovacion-la-relacion-entre-el-conocimiento-tacito-y-el-conocimiento-codificado-economia-y-desarrollo-agroindustrial/at_multi_download/file/inta%20boletin%20agroindustrial%201-4.pdf

Moncayo, Edgar. 2000. *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Consultado el 02/03/2013 en: <http://www.ehu.es/Jmoreno/TextosTransporte/Modelosdesarrolloregional.pdf>

Moncayo, Edgar. 2002. *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. Consultado el 15/10/2013 en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11885/sgp27.pdf>

Moneta, Carlos. 1996. “La dimensión cultural de la globalización: una perspectiva desde los Estados-nación”, en: Mato, Daniel; Maritza Montero y Emanuele Amodio (Coords.). *América Latina en tiempos de globalización: procesos culturales y transformaciones sociopolíticas*: 175-198. UCV/ALAS/UNESCO. Caracas, Venezuela. Consultado el 15/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.globalcult.org.ve%2Fpub%2FAMII%2F08-Moneta.pdf&ei=z05aVcnxE8HjsAShq4DgCw&usg=AFQjCNHMeIlgKtDGdHprNYpXJaqoEs3HFiQ&bv m=bv.93564037,d.cWc>

Montenegro, Walter. 1986. *Introducción a las doctrinas político-económicas*. III Edición. Fondo de Cultura Económica S.A. Distrito Federal, México.

Montero, Cecilia y Pablo Morris. 1999. “Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación”, en *Actas del Seminario Internacional sobre Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*: 321-374. CIDER/ILPES. Universidad de Bío-Bío. Chile. Consultado el 18/04/2013 en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/19887>

Moraleta, Amparo. 2004. “La innovación, clave para la competitividad empresarial”, en *Universia Business Review – Actualidad Económica*: 128 – 136. Consultado el 11/08/2013 en: <http://ubr.universia.net/pdfs/UBR0012004128.pdf>

Morales, Eduviges y Lorayne Finol. 2009. “El federalismo fiscal como modelo de financiamiento del Estado venezolano”, en *Cuestiones Políticas*, (25), 42: 91-115. Universidad del Zulia. Venezuela. Consultado el 19/06/2015 en: <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/cuestiones/article/view/14485/14462>

Morales, Marcos. 2010. *Las municipalidades en Costa Rica: evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales. Alternativas para su fortalecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C. Consultado el 18/06/2014 en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/2596?locale-attribute=en>

Morelli, Sandra. 2001. “La descentralización fiscal en Colombia, otra mentira jurídica”, en *Revista Provincia*, 7: 137-161. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Consultado el 19/12/2014 en: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/23287>

Moreno, Jorge. 2000. “Constitucionalismo presidencialista o Presidencialismo constitucionalista. Un dilema de América Latina”, en Valadés, Diego y José María Serna. (Coords.), *El gobierno en América latina. ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Distrito Federal. Consultado el 30/05/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2215>

Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. VI Edición. Grupo Editorial Latinoamericana S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

Mouchet, Ángel. 1991. *Crisis de la recaudación municipal: impuesto por patente de industria y comercio*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)-FAUS-GTZ. Caracas, Venezuela.

Moulaert, Frank; Flavia Martinelli, Erick Swyngedouw y Sara González. 2005. "Towards alternative model(s) of local innovation", en *Urban Studies*, (42), 11: 1969-1990. Universidad de Glasgow. Reino Unido. Consultado el 28/03/2013 en: http://www.researchgate.net/profile/Frank_Moulaert/publication/228673600_Towards_alternative_model_of_local_innovation/links/0912f50c5196cd1861000000.pdf

Mouskheli, Michel. 1981. *Teoría jurídica del Estado federal*. Editora Nacional. México.

Moya, Mario. 1975. "Federalismo y descentralización administrativa", en *Revista de Administración Pública. Nueva época*, 27: 19-27. Instituto Nacional de Administración Pública. México. Consultado el 18/07/2014 en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=27>

Muller, Bernhard. 2010. "Urban and regional resilience. A new catchword or a consistent concept for research practice?", en Muller, Bernhard (Ed.). *German Annual of Spatial Research and Policy*: 1-11. Leibniz Institute of Ecological and Regional Development (IOER). Editorial Christoph Rosenkranz. Berlín, Alemania. Consultado el 28/03/2013 en: <https://books.google.co.ve/books?id=10ESA2x7U3gC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=Muller,+B.+2010.+Urban+and+regional+resilience.+A+new+catchword+or+a+consistent+concept+for+research+practice?&source=bl&ots=Oyfgw1ERoz&sig=zhaFMA1Jp--2e9VW6VbK0e31ILw&hl=es&sa=X&ei=5vRgVavPNYGCNpXggcAK&ved=0CDIQ6AEwAg#v=onepage&q=Muller%2C%20B.%202010.%20Urban%20and%20regional%20resilience.%20A%20new%20catchword%20or%20a%20consistent%20concept%20for%20research%20practice%3F&f=false>

Mundó, Mabel. 2009. "Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?", en *Cuadernos del CENDES*, (26), 71: 27-65. Venezuela. Consultado el 14/06/2015 en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1012-25082009000200003&script=sci_arttext

Muñoz, Marta. 2002. "Deslocalización sectorial de la inversión directa extranjera en España", en *Boletín Económico del ICE*, 2744: 19-30. Madrid, España. Consultado el 18/03/2013 en: http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2744_19-30_D63F34A730957FD1659C78D1FE4A02CA.pdf

Musgrave, R. 1983. "Who should tax, where and what?", en McLure, C. Jr. (Ed.): *Tax assignment in federal countries*: 2-19. Australian National University. Canberra, Australia.

Musgrave, R. y Polinsky, A. 1970. "Revenue sharing: a critical view", en *Financing State and Local Governments*: 17-52. Serie Conferencias N° 3. Banco de la Reserva Federal de Boston. Estados Unidos. Consultado el 20/09/2014 en: https://www.google.co.ve/?gfe_rd=cr&ei=2tI_VOD2GI248wfb8oGIBg#q=Musgrave+y+Polinsk

Musgrave, Richard. 1959. *Teoría de la Hacienda Pública*. (Trad.) José María Lozano. Editorial Aguilar. España.

Musgrave, Richard. 1969. *Teoría de la Hacienda Pública*. (Trad.) José María Lozano Irueste. Editorial Aguilar. Madrid.

Musgrave, Richard. y Peggy, Musgrave. 1992. *Hacienda pública teórica y aplicada*. V Edición. (Trads.) Juan Francisco Corona, Juan Carlos Costas y Amelia Díaz: McGraw-Hill. México.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 1995. *Hacienda pública teórica y aplicada*. V Edición. Editorial McGraw-Hill. México.

Myrdal, G. 1957. *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth and Co Editions. Londres.

Nelson, R. y S. Winter. 1982. *An evolutionary theory of economic change*. The Belknap Press of Harvard University. Cambridge.

Nelson, Richard. 1995. “Recent evolutionary theorizing about economic change”, en *Journal of Economic Literature*, (33): 48-90. Estados Unidos. Consultado el 12/08/2013 en: https://linux.ime.usp.br/~hugobz/osasco/sem%202014-1/decis/Economics_Evolution_Recent%20Evolutionary%20Theorizing%20About%20Economic%20Change.pdf

Nelson, Richard. 1997. “How news is new growth theory”, en *Challenge*, (40), 5: 29-58. Nueva York.

Neumark, F. 1994. *Principios de la Imposición*. II Edición. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España.

Nieto, José. 1995. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Editorial Siglo XXI. Madrid, España.

Njaim, Humberto. 1991. “La época de los gobernadores designados (1959-1989). Regularidades observadas e hipótesis explicativas”, en *Revista Polítemas*, (4), 10: 6-13. Caracas, Venezuela.

Njaim, Humberto. 1996. “Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina”, en *Revista Nueva Sociedad*, 145: 1-11. Caracas, Venezuela. Consultado el 26/06/2015 en: <http://nuso.org/articulo/clientelismo-mercado-y-liderazgo-partidista-en-america-latina/>

Nogueira, Humberto. 1985. “El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, (12), 34-35: 135-143. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Consultado el 26/04/2014 en: <http://www.eure.cl/numero/el-estado-unitario-los-procesos-de-descentralizacion-regional-y-el-estado-federal/>

Nonaka, L. 1991. “La empresa creadora de conocimiento” en *Harvard Business Review*: 1-10. Consultado el 25/10/2013 en: <http://moodle.iica.ac.cr/moodle/mod/url/view.php?id=5028>

Nonaka, L. y H. Takeuchi. 1995. *La empresa creadora de conocimiento*. Oxford University Press. Inglaterra.

Normandin, H. 1997. "Internacional Cooperation on Government: from principles politics to development pragmatism", en *Building Government – Citizen – Bussines Partnership*. S. Taschereau y J. E. L. Campos. Ottawa, Canadá.

Nowontny, Helga; Petter Scott, y Michael Gibbons. 2001. *Re-thinking science. Knowledge and the public in anage uncertainty*. Polity Press y Blackwell Publishers Ltd. Cambridge, Estados Unidos.

Oates, Wallace. 1968. "The theory of public finance in a federal system", en *The Canadian Journal of Economics*, (1): 37-54. Estados Unidos. Consultado el 05/09/2014 en: <file:///C:/Users/armando/AppData/Local/Temp/theorypublicfinance.pdf>

Oates, Wallace. 1977. *Federalismo Fiscal*. (Trad. Pablo Pérez Jiménez). Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

Oates, Wallace. 1990. "Fiscal federalism: an overview", en Prud' homme, R. (Ed.): *Public finance with several levels of government*: 1-18. Foundation Journal Public. La Haya.

Oates, Wallace. 1999. "An essay on fiscal federalismo", en *Journal of Economic Literature*, (37), 3: 1120-1149. Pittsburgh, Estados Unidos. Consultado el: 06/09/2014 en:
http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&sqi=2&ved=0CCsQFjAB&url=http%3A%2F%2Feconweb.umd.edu%2F~oates%2Fresearch%2FFiscalFederalism.pdf&ei=VFRqVMu dPMGRsQScqYgDg&usq=AfQjCNFTR61oJ1JI55VH9yv_HxdSmb4fyQ

Ocampo, Antonio. 2002. *Globalización y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Naciones Unidas. Vigésimo noveno período de sesiones. Brasil. Consultado el 11/02/2013 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2724-globalizacion-y-desarrollo>

OCDE. 1996. *Globalization and Linkages to 2020. Challenges and Opportunities for OECD*. París, Francia.

Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). Dirección General de Presupuestos Regionales. Venezuela. Consultada el 27/06/2015 en: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/organigrama>

Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. Harvard University Press, Cambridge. Estados Unidos.

Olson, M. 1982. *The rise and decline of nations: the political economic of economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press. New Haven. Estados Unidos.

Olson, Mancur. 1969. "The principie of fiscal equivalente: the division of responsibilities among different levels of government", en *The American Economic Review*, (59), 2: 479-487. Pittsburgh, Estados Unidos. Consultado el 01/09/2014 en: http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Olson_1969.pdf

Ornelas, Carlos. 2003. "Las bases del federalismo y la descentralización en la educación", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, (5), 1: 117-134.

Universidad Autónoma de Baja California. México. Consultado el 15/04/2014 en: <http://www.redalyc.org/pdf/155/15505106.pdf>

Ornelas, Jaime. 1993. *Estructuración del Territorio y Política Regional en México*. Universidad Autónoma de Tlaxcala. México.

Ospina, Sonia. 2001. “Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista”, en *Revista de Estudios Sociales*, 8: 1-15. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia. Consultado el 05/02/2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81500803>

Pablo-Martí, Federico y Carlos Muñoz-Yebra. 2009. “La localización empresarial y economías de aglomeración: el debate en torno a la agregación espacial”, en *Investigaciones Regionales*, 15: 139-166. Asociación Española de Ciencia Regional (AEER). España. Consultado el 09/02/2015 en: <http://www.investigacionesregionales.org/N%C2%BA%2015%20-%20Monogr%C3%A1fico%202009%20%27Innovaci%C3%B3n.%20emprendimiento%20y%20territorio%27-1464-articleList>

Parker, Dick. 2006. “El desarrollo endógeno: ¿camino al socialismo del siglo XXI?”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, (13), 2: 59-86. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Consultado el 04/06/2015 en: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/MAYO_A_GOSTO_2_2007_SOCIALISMO_DEL_SIGLO_XXI.pdf

Parra, Javier; Rosa Peña, Patricia Carrillo y Gendrik Moreno. 2006. “Clase-categoría: una operacionalización del concepto marxista de clase social”, en *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, (12), 2: 319-331. Venezuela. Consultado el 01/03/2014 en: <http://www.redalyc.org/pdf/280/28011651010.pdf>

Pasour, E. 1981. “The free rider as a basis for government intervention”, en *The Journal of Liberation Studies*, (5), 4: 453-464. Austria. Consultado el 01/08/2014 en: http://mises.org/journals/jls/5_4/5_4_6.pdf

Patruyo, Thanalí. 2008. *El estado actual de las misiones: balance de su proceso de implementación e institucionalización*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 13/06/2015 en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/ElEstadoActualdeLasMisionesSocialesPatruyo.pdf>

Pauly, M. 1973. “Income redistribution as a local public good”, en *Journal of Public Economics*, 2: 35-58. Estados Unidos.

Peña Sánchez, A. 2006. *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Tesis Doctoral: Universidad de Cádiz. España. Consultado el 25/03/2014 en: Tesis Doctorales de Economía en <http://www.eumed.net/tesis/>

Pérez de Cuellar, Javier. 1996. *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. UNESCO, París. Consultado el 15/03/2013 en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf>

Pérez, Javier e Ignacio González. 1998. *La descentralización fiscal en México*. Serie Política Fiscal N° 106. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Consultado el 02/07/2014 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/la-descentralizacion-fiscal-en-mexico>

Pérez, José. 1998. *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el istmo centroamericano*. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Serie Política Fiscal N° 107. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Agencia de Cooperación Económica Alemana (GTZ) y Naciones Unidas. Santiago de Chile. Consultado el 03/07/2014 en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4527/P4527.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl>

Pérez, Ramiro y Fabián Cantuña. 2012. *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000 – 2011*. Apuntes de Economía N° 61. Dirección de Estadística Económica. Banco Central de Ecuador. Consultado el 20/06/2014 en: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/indapun.htm>

Perroux, F. 1955. “La notion de pôle de croissance”, en *Economie Appliquée*, 8:307-320. Francia.

Peyrefitte, A. 1996. *La sociedad de la confianza*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Peyrefitte, Alain. 1997. *Milagros económicos*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Piffano, Horacio, Juan Sanguinetti y Alejandro Zentner. 1998. “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, en *Actas del Foro sobre Instituciones Fiscales* llevado a cabo en Argentina el 23 de noviembre: 1-107. Documento de Trabajo N° 3. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Argentina. Consultado el 01/10/2014 en: http://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=HjBJkSUAAAAJ&citation_for_view=HjBJkSUAAAAJ:FxGoFyzp5QC

Piffano, Horacio. 2005. *Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos*. Editado por UNLP – PREBI/SEDICI. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Consultado el 10/09/2014 en: file:///C:/Windows/Temp/Documento_completo_.pdf

Piore, M. y Ch. Sabel. 1984. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books Publisher. Nueva York.

Plotkin, H. 1994. *The nature of knowledge: concerning adaptations, instinctic and the evolution of intelligence*. Allen Lane Editions. Londres.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2000. *Perspectivas del medio ambiente mundial 2000*. Ediciones Mundi-Prensa. Colombia.

Polanyi, M. 1962. *Personal knowledge: towards and post-critical philosophy*. Routledge & Kegan Paul Editions. Londres.

Polanyi, M. 1967. *The tacit dimension*. Routledge and Kegan Paul. Londres.

Porter, M. 1990. *The competitive advantage of nations*. Harvard University Press. Estados Unidos.

Porter, M. 1995. "The competitive advantage of the inner city", en *Harvard Business Review*, (73), 3: 55-71. Estados Unidos.

Porter, M. 2001. *The microeconomics of development*. Harvard University Press. Estados Unidos.

Portilla, Octavio. 2005. "Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación", en *Espacios Públicos*, (8), 16: 100-116. México. Consultado el 25/02/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681607>

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti. 1993. *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*. Serie Política Fiscal N° 45. Proyecto Regional de Descentralización fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia de Cooperación Económica Alemana (GTZ). Santiago de Chile. Consultado el 28/01/2015 en:

http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Frepositorio.cepal.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F11362%2F9486%2FS9300131.pdf%3Fsequence%3D1&ei=bN_LVNevBrPLsAT85oLQCA&usq=AFQjCNG7SUyZRc93F-VIXPNmoljUIkqOqg&bvm=bv.84607526,d.cWc

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti. 1996. *Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino*. Serie Política Fiscal N° 88. Proyecto Regional de Descentralización fiscal. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia de Cooperación Económica Alemana (GTZ). Santiago de Chile. Consultado el 28/01/2015 en: <http://socinfo.eclac.org/es/publicaciones/9744-las-transferencias-intergubernamentales-y-la-equidad-distributiva-el-caso>

Porto, Alberto. 1999. *Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal e impuestos*. Documento de Trabajo N° 17. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Consultado el 25/09/2014 en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc17.pdf>

Poter, M. 1998. "The Adam Smith address: location, clusters and the new microeconomics of competition", en *Business Economics*, (33), 1: 7-13. Estados Unidos.

Prats, Joan. 2003. "Ética del Oficio Político", en *Actas del I Encuentro Internacional sobre: Las dimensiones éticas del desarrollo. Los nuevos desafíos éticos del Estado, la empresa y la sociedad civil*. Belo Horizonte, Minas de Gerais, Brasil.

Prats, Yves. 1983. *Décentralisation et développement*. Editorial Cujas. Francia.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. 2007. *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2007-2013*. Caracas, Venezuela. Consultado el 01/05/2015 en: http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf

Pulido, Nubis. 2003. "Globalización y surgimiento de ciudades intermedias en América Latina y en Venezuela", en *Revista Geográfica Venezolana*, (45), 1: 91-121. Venezuela. Consultado el 21/03/2013 en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24611/2/articulo45-1-4.pdf>

Putman, Roberto. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. New Jersey, Estados Unidos.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone. The collapse and revival of American Community*. Editorial Simon and Schuster. Nueva York.

Rachadell, Manuel. 2000. “La distribución del poder tributario entre los diversos niveles del poder público según la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Administrativo*, 8: 179-205. Editorial Sherwood. Venezuela.

Rachadell, Manuel. 2008. “la centralización del poder en el Estado federal descentralizado”, en *Revista de Derecho Público*, 115: 111-131. Venezuela. Consultado el 11/06/2015 en: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/php/buscar.php?&base=artic&cipar=artic.par&epilogo=&Formato=a&Opcion=detalle&Expresion=RACHADELL,+Manuel>

Raffestin, C. 1981. *Per una geografia del potere*. Unicopli. Milano, Italia.

Raines, P. 2002. “Clusters policy –does it exist?”, en Raines, P. (Ed.) *Cluster development and policy*. Ashgate. Estados Unidos.

Ramonet, Ignacio. 1998. *Un mundo sin rumbo*. Editorial Círculo de Lectores. Madrid, España.

Rangel, Christi. 2003a. “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela”, en *Revista SIC*, 655: 1-5. Centro Gumilla. Venezuela. Consultado el 04/07/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/dspace/handle/123456789/15771>

Rangel, Christi. 2003b. *Economía pública multijurisdiccional: modelos teóricos y el caso español como experiencia práctica*. Consejo Económico Social (CES). Colección Estudios N° 140. Madrid.

Rangel, Christi. 2007. “El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias”, en *Reflexión Política*, (9), 18: 154-169. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia. Consultado el 20/04/2015 en: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11091812.pdf>

Rangel, Christi. 2008. “El federalismo en Venezuela. A veinte años del inicio del proceso de descentralización”, en *Revista SIC*, 708: 364-368. Caracas. Consultado el 16/03/2015 en: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2008708_364-368.pdf

Rangel, Christi. 2010. “Municipios, consejos comunales y democracia en Venezuela”, en *Revista Procesos Históricos*, 17: 70-92. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Consultado el 16/03/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/30366>

Rangel, Christi. 2013. “Política presupuestaria en la República Bolivariana de Venezuela: ¿acaso un instrumento para la corrupción y la centralización del poder?, en Actas de las *XLVI Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* desarrolladas los días: 18, 19 y 20 en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Consultado el 06/05/2015 en: <http://www.saber.ula.ve/dspace/handle/123456789/37580>

Rawls, John. *A theory of justice*. Harvard University Press. Estados Unidos.

Rebelo, S. 1991. "Long-run policy analysis and long-run growth", en *Chicago Journal*, (99), 3: 500-521. The University of Chicago Press. Estados Unidos. Consultado el 09/03/2013 en: <http://www.dklevine.com/archive/refs42114.pdf>

Rego, Gustavo. 2002. "Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación", en *Revista Galega de Economía*, (11), 1: 1-24. Universidad de Santiago de Compostela. España. Consultado el 30/09/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39111107>

Reich, Robert. 1993. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Javier Vergara Editores S.A. Buenos Aires, Argentina.

Reinert, E. 1995. "El concepto competitividad y sus predecesores: una perspectiva nacional de 500 años", en *Socialismo y Participación*, 72: 21-40. Lima, Perú. Consultado el 12/02/2014 en: http://www.othercanon.org/uploads/native/ERIK_S_REINERT_El_Concepto_complete.pdf

Requejo, Ferrán. 1996. "Pluralismo, democracia y federalismo: una revisión de la ciudadanía democrática en Estados plurinacionales", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 7: 93-120. España. Consultado el 12/04/2014 en: http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1996-7-2E8BB543-A39C-7005-74E2-E985630D14D6/pluralismo_democracia.pdf

Restrepo, Juan. 2014. "De la discrecionalidad a las pautas objetivas para el manejo fiscal", en *Economía Colombiana*, 341: 40-43. Contraloría General de la República. Colombia. Consultado el 19/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.contraloriagen.gov.co%2Fdocuments%2F10136%2F187840860%2FREC341_extendida_compilado_WEB.pdf%2F65d51961-577d-4993-b1d6-541cadda90c6&ei=-xGnVOj8A8qwgwTDy4DAAQ&usg=AFQjCNHJeRIJzcl0ARBMuHrCkpXkbJL9A

Reyes, Ernesto. 2006. "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", en *Revista Política y Cultura*, 25: 27-45. Universidad Autónoma Metropolitana de México. Distrito Federal. Consultado el 28/02/2014 en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n25/n25a03.pdf>

Richardson, H. 1973. *Regional growth theory*. Macmillan. Londres.

Ritter, Patricia. 2005. *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina*. Universidad del Pacífico. Perú.

Ritzer, George. 1995. *La mcdonalización del mundo*. Editorial Ariel Sociedad Económica. Madrid, España.

Rivero, Jean. 1984. *Derecho Administrativo*. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

Roche, Andrés. 2011. "La realidad del proceso de descentralización en el Ecuador", en Chauvin, Gabriela y Cristhian Parreño (Eds.) *Descentralización y Autonomía. Retos del COOTAD*. Ágora Política, 4: 37-43. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Ecuador. Consultado el 20/11/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CB8QFjAB&url=http>

[%3A%2F%2Fwww.idea.int%2Famericas%2Fecuador%2Fupload%2F%25C3%2581gora-Pol%25C3%25ADtica-4.pdf&ei=aseJVNjCEoS3yASP64G4Dw&usq=AFQjCNFcShp_jPP0ECNvvh2nXkr8yhggMQ](#)

Rodríguez, Enrique. 2006. “Política social actual: una visión desde el gobierno”, en Maingon, Thais. (Coord.). *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*: 269-290. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 13/06/2015 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03823.pdf>

Rodríguez, Jorman; Leonardo Salazar y Benjamín Peña. 2005. *¿Por qué desarrollo endógeno local?*. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas. Venezuela. Consultado el 06/06/2015 en: http://www.sian.inia.gob.ve/repositorio/libros_manuales_folletos/Porque_desarrollo_endogeno_local.pdf

Rodríguez, Juan. 2009. “Los procesos de desarrollo local desde la perspectiva europea: génesis y transformación”, en *Semestre Económico*, (12), 24: 37-55. Universidad de Medellín. Colombia. Consultado el 15/03/2013 en: <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013125002.pdf>

Rojas, Edgar. 2000. *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Consultado el 26/06/2015 en: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO47.pdf>

Rojas, Olman. 2002. “Diagnóstico del sistema de ingresos municipales de Costa Rica, en Huascar Eguino, José Antonio Pérez, Francisco Pinto y Alfredo Perazzo (Eds.), *Ingresos municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización*, en Anales de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C. Consultado el 20/06/2014 en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/394?locale-attribute=en>

Roldán, Antonio. 2007. “El papel del Estado en las sociedades capitalistas. Reflexiones en torno a los fundamentos económicos liberales e intervencionistas”, en *Contribuciones a la Economía*: 1-22. Universidad de Málaga. España. Consultado el 10/08/2014 en: <http://www.eumed.net/ce/2007a/amrb-est.htm>

Romer, M. 1986. “Increasing turns and long run growth”, en *Journal of Political Economy*, (94), 5: 1002-1037. Nueva York. Consultado el 10/03/2013 en: <http://www.apec.umn.edu/grad/jdiaz/Romer%201986.pdf>

Romer, M. 1994. “The origins of endogenous growth”, en *The Journal of Economic Perspectives*, (8), 1: 3-22. Nueva York. Consultado el 10/03/2013 en: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jep.8.1.3>

Rondón, Hildegard. 2000. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Editorial Exlibris. Caracas, Venezuela.

Rosales, Mario y Salvador Valencia. 2008. “América latina”, en *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)*. Barcelona, España. Consultado el 28/05/2014 en: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_es.pdf

Rosales, Mario. 2012. *Descentralización del Estado y finanzas municipales en América Latina*: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. Consultado el 29/05/2014 en: <http://www.fundlocal.org.mx/portal/images/pdf/2.pdf>

Rosales, Oswaldo. 1991. “Competitividad y cambio tecnológico: una tarea de planificación”, en *Revista Interamericana de Planificación*, 24: 134-153. Sociedad Interamericana de Planificación. Colombia.

Rosen, Harvey. 2002. *Hacienda Pública*. (Trads.) Jesús Ruiz Huerta, Javier Loscos, Santiago Díaz de Sarralde, Gloria Trinidad y Carmen Vizán. V Edición. McGraw-Hill Interamericana de España, S. A. U. España.

Rosenn, Keith. 1998. “El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva”, en *Actas del V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*: 791-810. Universidad Autónoma de México (UNAM). México. Consultado el 12/06/2014 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=113>

Rostov, Walter. 1993. *Las etapas del crecimiento económico*. Editorial MTAS. Madrid, España.

Rothwell, Roy. 1994. “Towards the fifth-generation innovation process”, en *International Marketing Review*, (11), 1: 7-31. Consultado el 25/03/2013 en: <ftp://213.176.96.142/emerald935aac44-9bea-20141126010817.pdf>

Rúa, Nelson. 2006. “La globalización del conocimiento científico-tecnológico y su impacto sobre la innovación en los países menos desarrollados”, en *Actas del I Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS+I*: 1-13. Universidad Nacional Autónoma de México. Palacio de Minería. México. Consultado el 15/02/2013 en: <http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa6/m06p28.pdf>

Ruiz, Clemente. 2011. *Financiación y fiscalidad locales en América Latina*. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Urb-al III. Diputación de Barcelona. España. Consultado el 30/05/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.urb-al3.eu%2Fuploads%2Fdocumentos%2FFinanciacionFiscalidad_web.pdf&ei=Ud95VN6wL4mjNp-tgeAO&usq=AFQjCNGpI6-DvfqXsIOIRUFkR0bwwiud-A&bvm=bv.80642063.d.eXY

Rutherford, M. 1994. *Institutions in Economics*. Cambridge University Press. Cambridge, Estados Unidos.

Sakaiya, Taichi. 1995. *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Salazar, Pedro y Joao Zobot. 2006. “La deslocalización de empresas como fenómeno de la globalización: sus efectos en el capital intelectual”, en *Revista Gestión en el Tercer Milenio*, (9), 17: 77-91. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú. Consultado el 16/03/2013 en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/administracion/n17_2006/a08.pdf

Salcedo, José. 2006. *Historia fundamental de Venezuela*. XI Edición. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

Salwa, Ramiro. 2007. “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2005”, en *Apuntes de Economía*, 55: 1-79. Banco Central de Ecuador. Quito. Consultado el 15/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fcontenido.bce.fin.ec%2Fdocumentos%2FPublicacionesNotas%2FCatalogo%2FApuntes%2Fae55.pdf&ei=Tr-VL6_FtaqyASNyIL4DQ&usg=AFQjCNEyDd0POnlNrpzgOIVgf-VYxunBrw&bvm=bv.83829542,d.aWw

Samuelson, Paul. 1954. “The pure theory of public expenditure”, en *The Review of Economics Statistics*, (36), 4: 387-389. The MIT Press. Cambridge. Consultado el 30/08/2014 en: http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf

Samuelson, Paul. 1955. “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure”, en *The Review of Economics and Statistics*, (37), 4: 350-356. The MIT Press, Estados Unidos. Consultado el 28/08/2014 en: <http://gatton.uky.edu/faculty/hoytw/751/articles/samuelsondiagram.pdf>

Sánchez, Carlos y Humberto Ríos. 2011. “La economía del conocimiento como base del crecimiento económico en México”, en *Enlace: Revista Venezolana de Información Tecnológica y Conocimiento*, (8), 2: 43-60. Venezuela. Consultado el 25/03/2013 en: <http://www.redalyc.org/pdf/823/82319126004.pdf>

Sánchez, Fabio y Jannet Zenteno. 2010. “Descentralización y desempeño fiscal subnacional: el caso de Colombia”, en Marielle del Valle y Arturo Galindo (Eds.), *Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú*. Departamento de países del Grupo Andino. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C. Consultado el 24/06/2014 en: <http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/Decentralizacion%20y%20sostenibilidad%20fiscal%20subnacional.pdf>

Sánchez, Francisco. 2006. “La planificación regional y local. Pasado, presente y futuro”, en Guerra, Alexis. (Comp.). *Planificación y desarrollo regional y local en Venezuela*: 98-109. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA) y Cátedra Libre Banco Central de Venezuela. Lara, Venezuela. Consultado el 01/06/2015 en: <http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/LPRyL.pdf>

Sánchez, Jorge. 1995. *Descentralización, participación y municipalización*. Comisión para la Reforma del Estado Zulia. COPRE-ZULIA. Maracaibo, Venezuela.

Sánchez, Jorge. 2002. “Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela. Breves notas para la reflexión”, en *Revista Provincia*, 9: 20-33. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 25/06/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDkQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F555%2F55500904.pdf&ei=0yyMVfXNBISy-AH1g4HACA&usg=AFQjCNF3QSJF0IVlmLxCxvEt9TqXry_0Fw&bvm=bv.96782255,d.cWw

Sánchez, José y Salvador Gómez. 1999. “El papel del Estado en las economías mixtas”, en *Revista Laberinto*, 1: 1-13. Estados Unidos. Consultado el 05/08/2014 en: http://laberinto.uma.es/index.php?option=com_content&view=category&id=35:labl&Itemid=54&layout=default

Sánchez, Remedio. 1993. *Introducción al Estado constitucional*. Editorial Ariel S.A., Barcelona. España.

Santiago, José. 2007. “Algunas estrategias para atenuar la problemática geográfica del modelo de organización espacial del estado Barinas-Venezuela”, en *Revista Geográfica Venezolana*, (48), 2: 221-239. Universidad de Los Andes. Venezuela. Consultado el 01/07/2015 en:

http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F3477%2F347730366004.pdf&ei=_xGTVYzwL4Xr-AGGroOoAQ&usg=AFOjCNGZyPOXZKiLB1FQIOs7wli74bTgIQ

Sassen, Saskia. 2003. “Localizando ciudades en circuitos globales”, en *Revista EURE*, (29), 88: 5-27. Santiago de Chile. Consultado el 11/03/2013 en: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art01.pdf>

Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Katz Editores. Buenos Aires, Argentina.

Sassenfeld, Heinrich. 2011. *Situación actual y perspectivas del enfoque de desarrollo en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Fundación Friedrich Ebert. Caracas, Venezuela. Consultado el 25/04/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.desafiandolascrisis.org%2Fwebsite%2Fuploads%2Fdocumentos%2FescenariosVenezuela.pdf&ei=rFhBVdHZNsKcgwTisYHICO&usg=AFOjCNH9paSIY4KfUMEx2yIC3LzjadyPA&bvm=bv.92189499.d.eXY>

Savy, M. y P. Veltz. 1995. *Économie globale et réinvention du local*. Datar Ediciones. Paris.

Sawer, Geoffrey. 1969. *Modern Federalism*. C.A. Watte & Co. Londres.

Schmitz, Hubert. 1995. “Collective efficiency: growth path for small scale industry”, en *Journal of Development Studies*, (31), 4: 529-566. Nueva York. Consultado el 03/07/2013 en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220389508422377#.UyZv6M4615s>

Schubert, Klaus. 1997. “Federalismo. Entre política y ciencia”, en *Revista de Estudios Políticos. Nueva época*, 96: 163-174. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Consultado el 26/04/2014 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27449>

Schumpeter, J. 1934. *The theory of economic development: an inquiry, profits, capital, interest and the business cycle*. Harvard University Press. Estados Unidos.

Schumpeter, J. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy*: Harper Torchbooks. Inglaterra.

Scorsone, E. y S. Weiler. 2004. “New markets as informational asymmetries”, en *Economic Development Quarterly*, (18), 3:303-313. Sage Publications, Inc. Estados Unidos.

Scott, A. 1988. *New industrial spaces: flexible production organization and regional development in North America and Western Europe*. Pion Editions. Londres.

Seers, Dudley. 1970. *The meaning of development*. Institute of Development Studies. Inglaterra.

Selee, Andrew. 2004. "Exploring the link between decentralization and democratic governance", en Joseph S. Tulchin y Andrew Selee. (Eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin America Program. Washington D.C. Consultado el 06/06/2014 en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF18E5.pdf>

Sen, A. 1979. *Sobre la desigualdad económica*. Editorial Crítica. Barcelona.

Sengenberger, Werner y Frank Pyke. 1990. "Small firm industrial districts and local economic regeneration: research and policy issues", en *Labour and Society*, (16), 1: 1-25. Consultado el 13/03/2013 en: <http://econpapers.repec.org/paper/iloilowps/277922.htm>

Serra, José y Roberto Alfonso. 2007. "Federalismo Fiscal en Brasil", en *Trimestre Fiscal*, 85: 45-80. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México. Consultado el 20/01/2015 en: <http://www.indetec.gob.mx/Revistas/frmTrimestreFiscal.aspx>

Serrano, Claudia y Heidi Berner. 2002. *Chile: un caso poco frecuente de indisciplina fiscal (bailout) y endeudamiento encubierto en la educación municipal*. Banco Interamericano de Desarrollo. Corporación De Investigaciones Económicas para Latinoamérica. Documento de Trabajo N° R-446. Washington D.C. Consultado el 15/12/2014 en: <http://econpapers.repec.org/paper/idbwpaper/3142.htm>

Serrano, Claudia y Patricia Acosta. 2011. *El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial de Los Andes*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Ecuador. Consultado el 15/11/2014 en: <http://www.rimisp.org/oficinas/documentos/?q=El+proceso+de+descentralizaci%C3%B3n+en+el+Ecuador.+Proyecto+gobernanza+subnacional+para+el+desarrollo+territorial+de+Los+Andes&p=ecuador&c=publicaciones>

Serrudo, Ximena. 2008. "Transferencias fiscales y políticas públicas", en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 10: 141-174. Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC). Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia. Consultado el 16/12/2014 en: <http://econpapers.repec.org/article/risrevlde/1004.htm>

Silva, Iván. 1995. "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina", en *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 85: 81-100. Santiago de Chile. Consultado el 01/12/2013 en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/21045/lcg2266eSilva.pdf>

Simmies, J. 1997. "Innovation, networks and learning regions", en *Region Policy and Development*, 18. J. Kingsley Publishers. Londres, Inglaterra.

Sirkin, G. 1959. "The theory of regional economic base", en *The Review of Economics and Statistics*, (41), 4: 426-429. MIT Press Journals. Estados Unidos.

Smart, Michael. 2006. "Los efectos sobre los incentivos creados por las transferencias", en Robin Boadway y Anwar Shah (Edits.), *Transferencias fiscales intergubernamentales. Principios y prácticas*. Serie sobre sector público, buen gobierno, responsabilidad y rendición de cuentas: 209-229. MAYMOL Ediciones.

Banco Mundial. Nueva York. Consultado el 28/09/2014 en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2009/01/12540852/intergovernmental-fiscal-transfers-principles-practice-transferencias-fiscales-intergubernamentales-principios-y-practica>

Smith, Adam. 1979. *La riqueza de las naciones*. (Trad.) Carlos Rodríguez Braum. Alianza Editorial. Madrid.

Smith, Adam. 1997. *Teoría de los sentimientos morales*. (Trad.) Carlos Rodríguez Braun. Alianza Editorial. Madrid.

Smolka, Martim y David Amborski. 2003. “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, en *Revista de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, (29), 88: 55-77. Santiago de Chile. Consultado el 20/06/2014 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008800003&script=sci_arttext

Sobarzo, Horacio. 2005. “Federalismo fiscal en México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, 99: 103-121. México. Consultado el 12/01/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F111%2F11109905.pdf&ei=kVjCVISuEYeEyQsX84G4Cg&usg=AFQjCNGZwMlvDpTldcwobHYLZf95doU5uQ&bvm=bv.84349003,d.aWw>

Solari, Aldo, Rolando Franco y Joel Jutkowits. 1976. *Teoría, acción social y desarrollo*. Editores Siglo XXI. México.

Solow, Robert. 1956. “A contribution to the theory of economic growth”, en *Quarterly Journal of Economics*, (70), 1: 65-94. Nueva York. Consultado el 01/07/2013 en: <http://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/Solow.pdf>

Sonntag, Heinz y Nelly Arenas. 1995. *Lo global, lo local y lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO). Consultado el 15/03/2013 en: <http://www.unesco.org/most/sonntspa.htm>

Soros, George. 1998. *The crisis of global capitalism: open society endangered*. Public Affairs. New York.

Soros, George. 1999. *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta al peligro*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina.

Stahl, K. 1987. “Theories of urban bisinnes location”, en Edwin Mills (Ed.). *Handbook of regional and urban economics*. Northwestern University. Estados Unidos.

Staveren, Irene. 2000. “A conceptualization of social capital in economics: commitment and spill-over effects”, en *Working Paper Series*, 324: 2-30. Institute of Social Studies. The Hague University. La Haya. Consultado el 25/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2Fwww.frepub.eur.nl%2Fpub%2F19070%2Fwp324.pdf&ei=66NgVZfAH8axggSjuIKoAQ&usg=AFQjCNHsqGJFiY4v17ml4TBm4GDD75jAXw&bvm=bv.93990622,d.eXY>

Stiglitz, Joseph. 1988. *La economía del sector público*. (Trad.) María Esther Rabasco y Luis Toharia. Universidad de Alcalá. II Edición. Editorial Antoni Bosch. Barcelona, España.

Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la Globalización*. Editorial Círculo de Lectores. Madrid, España.

Stiglitz, Joseph. 2006. *Cómo hacer que funcione la globalización*. Editorial Taurus. Madrid, España.

Storh, W. y D. Taylor. 1981. "Development from above or below?. The dialectics of regional planning in development countries". Editorial Wiley and Sons. Londres.

Storper, M. 1992. "The limits to globalization: technology districts and international trade", en *Economy Geography*, (68), 1: 60-93. Estados Unidos.

Storper, M. 1997. *The regional world*. Editorial The Guilford Press. Londres, Inglaterra.

Storper, M. y R Walker. 1989. *The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth*. Blackwell. Oxford, Estados Unidos.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2009. *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Serie Documentos de Trabajo N° 3. Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. Santiago de Chile. Consultado el 01/06/2014 en: http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/descentralizacion_america_latina.pdf

Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz. 1970. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Editores Siglo XXI. México.

Sunkel, Osvaldo. 1991. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.

Sunkel, Osvaldo. 2005. "Conversación con Osvaldo Sunkel. El desarrollo de América Latina ayer y hoy", en *Cuadernos del CENDES*, (22), 60: 155-170. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Consultado el 06/06/2015 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306007>

Swan, T. 1956. "Economic growth and capital accumulation", en *Economic Record*, (32), 2: 334-361. Nueva York. Consultado el 05/07/2013 en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4932.1956.tb00434.x/citedby/>

Tapia, José. 1995. *Algunas ideas críticas sobre el Índice de Desarrollo Humano*: Organización Panamericana de la Salud. Programa de Publicaciones. Panamá. Consultado el 10/08/2013 en: http://sitemaker.umich.edu/tapia_granados/files/idh.pdf

Taylor, Lance. 1982. "La teoría de la elección social y el mundo en que vivimos". (Trad.) Alberto Supelano, en *Cuadernos de Economía*, 29: 235-248. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Consultado el 20/08/2014 en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11532/20805>

Teijeiro, Mario. 2009. "El federalismo fiscal", en Actas de la *Conferencia dictada en el Instituto de Ética y Política Económica* el 2 de diciembre. Buenos Aires, Argentina. Consultado el 28/08/2014 en: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>

Tello, Mario. 2006. *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). Perú. Consultado el 12/03/2103 en: <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD247.pdf>

Ter-Minassian, Teresa. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional. Nueva York. Consultado el 06/10/2014 en: [http://books.google.co.ve/books?hl=es&lr=&id=OrSbJ9CMPDsC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Teresa+Ter-Minassian+\(Ed.\).+Fiscal+Federalism+in+Theory+and+Practice&ots=fe1oH6Ks4N&sig=M12aA8prcloIQ3C47igzI42Et6s#v=onepage&q=Teresa%20Ter-Minassian%20\(Ed.\).%20Fiscal%20Federalism%20in%20Theory%20and%20Practice&f=false](http://books.google.co.ve/books?hl=es&lr=&id=OrSbJ9CMPDsC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Teresa+Ter-Minassian+(Ed.).+Fiscal+Federalism+in+Theory+and+Practice&ots=fe1oH6Ks4N&sig=M12aA8prcloIQ3C47igzI42Et6s#v=onepage&q=Teresa%20Ter-Minassian%20(Ed.).%20Fiscal%20Federalism%20in%20Theory%20and%20Practice&f=false)

Terry, José. 2011. “Cultura, identidad cultural, patrimonio y desarrollo comunitario rural: una nueva mirada en el contexto del siglo XXI latinoamericano”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Eumed.net. Consultado el 18/03/2013 en: www.eumed.net/rev/cccss/12/

Thompson, W. 1968. “Internal and external factors in the development of urban economics”, en Perloff-L y Wingo (Eds.) *Issues in Urban Economics*. John Hopkins Press. Baltimore, Estados Unidos.

Tiebout, Charles. 1956. “A pure theory of local expenditures”, en *The Journal of Political Economy*, (64), 5: 416-424. The University of Chicago Press. Estados Unidos. Consultado el 28/08/2014 en: http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf

Toboso, Fernando. 1996. “Sobre el enfoque de la elección pública positiva y la economía política constitucional: potencialidades y limitaciones”, en *Cuadernos de Economía*, (29): 1-30. Universidad de Valencia. España. Consultado el 25/08/2014 en: <http://www.uv.es/econinst/ipe/toboso-cuadern96.pdf>

Tocqueville, Alexis de. 1835. *La democracia en América*. (Trad.) Dolores Sánchez de Aleu. 2002. Alianza Editorial. Madrid, España. Consultado el 20/02/2014 en: http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Tocqueville/DemocraciaEnAmerica_A0.htm

Torre, A. y A. Rallet. 2005. “Proximity and localization”, en *Journal Regional Studies*, (39)1: 47-59. Nueva York. Consultado el 05/07/2013 en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0034340052000320842#.UyZwzc4615s>

Torrealba, Adrián. 2011. “La descentralización fiscal en las municipalidades costarricenses a la luz de los principios de la hacienda local”, en Pérez, Maribel y Vilma Hernández (Eds.), *Ideario sobre la Descentralización en Costa Rica*: 45-78. Instituto de Formación y Capacitación Municipal y de Desarrollo Municipal. San José de Costa Rica. Consultado el 06/02/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.uned.ac.cr%2Fficmdl%2Fattachments%2Farticle%2F198%2Fideario%2520final%25202012.pdf&ei=WIDVVLKOLYzfsATbkYGQAQ&usq=AFQjCNG-ta2T4oHI9NPE8314FZb60Zr5XQ&bvm=bv.85464276.d.cWc>

Torres, Javier e Ignacio González. 1998. *La descentralización fiscal en México*. Serie Política Fiscal N° 106. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Agencia de Cooperación Económica

Alemana (GTZ). Santiago de Chile. Consultado el 16/01/2015 en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/la-descentralizacion-fiscal-en-mexico>

Travieso, Fernando y Sonia Barrios. 1971. "El sistema de ciudades en Venezuela", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, 84-86. Caracas, Venezuela.

Tresch, R. 1981. *Public finance: a normative theory*. Business Publications. Texas, Estados Unidos.

Trujillo, Lucía. 2008. "Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura", en *Gestión y Política Pública*, (2), 17: 451-486. México. Consultado el 30/07/2014 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311158006>

Ulrich, Beck. 1998. *La sociedad del riesgo*. Editorial Paidós. Barcelona, España.

Urdaneta, Gustavo. 1980. "Comentarios al decreto de regionalización y participación de la comunidad en el desarrollo regional", en *Revista de Derecho Público*, 3: 89-95. Caracas, Venezuela. Consultado el 08/06/2015 en: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas/php/buscar.php?&base=artic&cipar=artic.par&epilogo=&Formato=a&Opcion=detalle&Expresion=N:9956>

Uslar, Arturo. 2005. "Sembrar el petróleo", en *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, (6), 12: 231-233. Universidad Católica Cecilio Acosta. Maracaibo, Venezuela. Consultado el 05/06/2015 en: <http://www.redalyc.org/pdf/1701/170121560013.pdf>

Vázquez, Antonio. 1988. *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*: Editorial Pirámide. Madrid, España.

Vázquez, Antonio. 1993. *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Editorial Pirámide. Madrid, España.

Vázquez, Antonio. 1996. "Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, (22): 101-114: Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. Consultado el 02/08/2013 en: <http://www.eure.cl/numero/desarrollos-recientes-de-la-politica-regional-la-experiencia-europea/>

Vázquez, Antonio. 1997. "Gran empresa y desarrollo endógeno: La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia", en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE*, (23), 70: 5-18: Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. Consultado el 12/10/2013 en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611997007000001&script=sci_arttext

Vázquez, Antonio. 1999. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Editorial Pirámide. Madrid.

Vázquez, Antonio. 2000a. "Desarrollo endógeno y globalización", en *Revista EURE*, (26), 79: 47-65. Santiago de Chile. Consultado el 21/04/2014 en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1209>

Vázquez, 2000b. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Consultado el 03/10/2013 en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/6058/lcr1964e.pdf>

Vázquez, Antonio. 2002. “Desarrollo endógeno”, en Antonio Vázquez-Barquero. (Coord.) *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. Routledge: 1-29. Londres. Consultado el 16/05/2013 en: http://www.yorku.ca/ishd/LEDCD.SP/Links%20BQ/V3_VAZQUEZ.pdf

Vázquez, Antonio. 2005. *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosch Editor. Barcelona, España.

Vázquez, Antonio. 2006. “Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE*, (31), 95: 75-92. Santiago de Chile. Consultado el 10/01/2014 en: <http://www.eure.cl/numero/surgimiento-y-transformacion-de-clusters-y-milieus-en-los-procesos-de-desarrollo/>

Vázquez, Antonio. 2007. “Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo territorial”, en *Investigaciones Regionales*, 11: 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional. España. Consultado el 12/05/2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109>

Vega, Jorge. 2008. *Análisis del proceso de descentralización fiscal en Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. Consultado el 03/01/2015 en: https://www.google.co.ve/?gws_rd=ssl#q=Vega%2C+Jorge.+2008.+An%C3%A1lisis+del+proceso+de+descentralizaci%C3%B3n+fiscal+en+Per%C3%BA

Vejarano, María. 2007. *Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Consultado el 20/06/2014 en: <http://www.raco.cat/index.php/ACE/article/view/185871>

Velasco, Eva; Ibon Zamanillo y Miren Gurutze. 2007. “Evolución de los modelos sobre el proceso de innovación: desde el modelo lineal hasta los sistemas de innovación”, en *Actas del XX Congreso Anual de la Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa (AEDEM)*, (2): 1-15. España. Consultado el 29/03/2013 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499438>

Velasco, Francisco. 2010. *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Instituto de Estudios Autonómicos. España. Consultado el 22/04/2014 en: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_12.pdf

Velásquez, César. 2003. “Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales”, en Claudia Rodríguez Solórzano (Comp.). *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología. México. Consultado el 20/09/2014 en: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=403

Velázquez, Elizarrarás. 2005. *El derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal.

Veltz, Pierre. 1993. “Logiques d’entreprise et territoires: les nouvelles règles du jeu”, en Savy, M. y P. Veltz. (Eds). *Les Nouveaux Espaces de l’Entreprise*. Editions de l’Aube. París.

Veltz, Pierre. 1999. *Mundialización, ciudades y territorios. La economía del archipiélago*. Editorial Ariel Economía. Barcelona, España.

Vera, Osvaldo. 2007. *Venezuela: encrucijada de un modelo de desarrollo productivo*. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo, 107: 1-6. Real Instituto Elcano. Reino Unido. Consultado el 05/06/2015 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/43441a004f0196d19b4eff3170baead1/ARI107-2007_Vera_desarrollo_productivo_Venezuela.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=43441a004f0196d19b4eff3170baead1

Vernon, R. 1966. *The Myth of urban problems*. Harvard University Press. Boston, Estados Unidos.

Vilaseca, Jordi; Joan Torrent y Ángel Díaz. 2003. *La economía del conocimiento: paradigma tecnológico y cambio estructural. Un análisis empírico e internacional para la economía española*. Documento de Trabajo. Internet Interdisciplinary Institute (IN3). España. Consultado el 23/03/2013 en: <http://www.uoc.edu/in3/dt/20007/20007.pdf>

Villalba, Gustavo. 1996. *Descentralización en Venezuela*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas, Venezuela.

Villarreal, René. 1986. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Fondo de Cultura Económica S.A. Distrito Federal, México.

Villarreal, René. 1997. “El reencuentro del Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado”, en *Revista Reforma y Democracia*, 8: 1-28. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. Consultado el 18/11/2013 en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997>

Villasmil, Ricardo. 2008. *El rentismo en Venezuela: lecciones aprendidas*. Serie Diálogo Político. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 03/05/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CCkQFjAC&url=http%3A%2F%2Flibrary.fes.de%2Fpdf-files%2Fbueros%2Fcaracas%2F05575.pdf&ei=4I1HVv74ElucgwS6pYGYBg&usg=AFOjCNFUu4JtGKPh8HV3DwNLRVaL1Gj7dA&bvm=bv.92291466,d.eXY>

Villegas, Benjamín. 1949. *Derecho Administrativo*. Volumen 5. Tipográfica Editora. Buenos Aires, Argentina.

Viloria, Caracciolo. 2011. *Política social, desarrollo y pobreza en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas, Venezuela. Consultado el 8/06/2015 en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08763.pdf>

Vivas, Pedro. 1999. "Globalización de la economía y/o mundialización del capital", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, (4), 11: 59-80. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Perú. Consultado el 06/02/2013 en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/economia/numeros/1999_n11.htm

Von Thünen, J. 1826. *Isolated state*. Pergamon Press. Nueva York.

Wagner, Richard. 1970. "Optimality in local debt limitations" en *National Tax Association*, (23), 3: 297-305. Estados Unidos. Consultado el 05/10/2014 en: <http://www.jstor.org/?redirected=true>

Waits, M. 2000. "The added value of the industry cluster: approach to economic analysis, strategy development and service delivery", en *Economic Development Quarterly*, (14), 1: 33-50. Estados Unidos.

Waters, Malcom. 2002. *Globalizacáo*. Celta Editora. Lisboa, Portugal.

Weber, A. 1909. *The theory of the location of industries*. Traducido por Friedrich, C. Chicago University Press, 1929. Chicago, Estados Unidos.

Weber, Max. 2007. *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid.

Weiler, S. 2000. "Information and market failure in local economic development: a new role for universities?", en *Economic Development Quarterly*, (14), 2:194-203. Sage Publications, Inc. Estados Unidos.

Werneck, Rogério. 2006. "An evaluation of the 2003 tax reform effort in Brazil", en *Brazilian Journal of Political Economy*, (26), 1: 75-94. Brasil. Consultado el 22/06/2014 en: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n1/a05v26n1.pdf>

Wheare, K. 1964. *Federal Government*. IV Edición. Oxford University Press. Estados Unidos.

Wiesner, Eduardo. 2000. *La descentralización, el ajuste fiscal y el desarrollo municipal en Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ecuador. Consultado el 12/06/2014 en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/1172?locale-attribute=en>

Winer, Stanley. 1979. *Some evidence on the effect of the separation of spending and taxing decisions*: 1-41. Carleton University. Ottawa. Estados Unidos. Consultado el 01/10/2014 en: http://www.academia.edu/3153370/Some_evidence_on_the_effect_of_the_separation_of_spending_and_taxing_decisions

Wong, D. 1998. "Determining factor local economic: the perception of practitioners in north west and eastern regional of the UK", en *Regional Studies*, (8), 32: 707-720. Estados Unidos.

Wong, Pablo. 1999. “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”, en *Actas del V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*: 1-22. Toluca, México. Consultado el 23/03/2013 en: http://www.estepais.com/inicio/historicos/118/2_Propuesta2_Globalizacion_Wong_118.pdf

Yamasaky, Arturo. 1997. “Región un concepto sin teoría”, en Rodríguez Salvador (Coord.). *Teorías y metodologías en ciencias regionales y urbanas*: AMECIDER – UAEM. México.

Zambrano, Edda. 2009. *El Impuesto sobre Sociedades en Venezuela: situación actual y perspectivas de su capacidad tributaria*. Tomos I y II. Tesis Doctoral. Universidad de La Laguna, España. Consultado el 13/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cidar.uneg.edu.ve%2FDB%2Fbcuneg%2FEDOC%2FTESIS%2FTESIS_POSTGRADO%2FTESIS_DOCTORALES%2FTDHJZ35M372009Zambrano%2520Edda.pdf&ei=UD4EVY7zNpHbsASmxIJw&usg=AFQjCNHu1Cq6KotfJuoGARls1iDWBnrNeQ&bvm=bv.88198703,d.cWc

Zapata, Esperanza. 2011. “El programa del vaso de leche en Perú”, en *Gestión Pública y Desarrollo*, 1: 17-19. Perú. Consultado el 15/08/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fgestionpublica.org.pe%2Fplantilla%2Frxv5t4%2F1029474941%2Fenl4ce%2F2011%2Fene%2Fevges_1160.pdf&ei=csCEVJnzB4WVNuHWg_gP&usg=AFQjCNGgE8DxqitOiVxmKih8feXO2JOH0w

Zippelius, Reinhold. 1985. *Teoría general del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Distrito Federal.

Zoido, F; S. de la Vega y G .Morales. 2000. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Zurbano, Mikel; Xabier Gainza y Eduardo Bidaurratzaga. 2014. *Interrelación local – global en los procesos de desarrollo humano local*. Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea y HEGOA. España. Consultado el 20/03/2013 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpublicaciones.hegoa.ehu.es%2Fassets%2Fpdfs%2F316%2FLocalGlobalDHL.pdf%3F1399365602&ei=5pFfVZP6IMqYNpjsKgB&usg=AFQjCNHB83Ia82GEpYDbL9v9Ab0aBASusg>

REFERENCIAS LEGALES

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1949. Constitución Política de Costa Rica. Consultada el 01/02/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpdba.georgetown.edu%2FParties%2FCostaRica%2FLeyes%2Fconstitucion.pdf&ei=oYfOVI7tM8XnsASVroKwAw&usg=AFQjCNEe56KOUlMjfnmhfThq_Iu9pyMd0Q

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1995. Ley 7509 sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles. Gaceta Oficial N° 116. Consultada el 18/06/2014 en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7509

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1997. Ley 7729: Modificación de la Ley de Impuestos sobre Bienes Inmuebles. Consultada el 07/02/2015 en: <http://www.asamblea.go.cr/buscar/Paginas/results.aspx?k=Ley%207729>

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 1998. Código Municipal. Ley N° 7794. Consultado el 02/02/2015 en: <http://www.asamblea.go.cr/buscar/Paginas/results.aspx?k=C%20C3%B3digo%20Municipal%20de%20Costa%20Rica>

Asamblea Legislativa de Costa Rica. 2010. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Consultada el 02/02/2015 en: <http://www.asamblea.go.cr/buscar/Paginas/results.aspx?k=Ley%20general%20de%20transferencia%20de%20competencias%20del%20poder%20ejecutivo%20a%20los%20municipios>

Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. 2011. Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos. Consultada el 02/07/2014 en: http://www.diputados.bo/images/Docs/Leyes/2011/Ley_N_154.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 36.860. Caracas. Consultada el 07/06/2014 en: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/venezuela/ven1999.html>

Asamblea Nacional de Venezuela. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860. Consultada el 08/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fdil%2Fesp%2FConstitucion_Venezuela.pdf&ei=g4oRVezCB8aeNrmYHgG&usg=AFQjCNHJGoyq4BjLwUGL15hiIcfYv9p5rQ

Asamblea Nacional de Venezuela. 2002. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial N° 37.509. Consultada el 03/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fdocs.venezuela.justia.com%2Ffederales%2Fleyes%2Fley-de-los-consejos-estadales-de-planificacion-y-coordinacion-de-politicas-publicas.pdf&ei=CNQSVef0MIuzggSKtoKQCA&usg=AFQjCNHASJOJ2-okudeTjYTBTO1D56fVCA&bvm=bv.89184060.d.eXY>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2002. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial N° 37.463. Consultada el 03/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CDUQFjAF&url=http%3A%2F%2Fdocs.venezuela.justia.com%2Ffederales%2Fleyes%2Fley-de-los-consejos-locales-de->

planificacion-publica.pdf&ei=NNYSVe2sEsipNo2CgsAL&usg=AFQjCNFp8-U7bf9kEf56ijuGYRfY3HJwuQ&bvm=bv.89184060.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2002. Proyecto de Ley de Hacienda Pública Estatal. Consultado el 10/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.veronicabarboza.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F10%2FLOHPE-Proyecto.pdf&ei=-IQRVZHSI4KmgwTw-IOABw&usg=AFQjCNersfQVjqLvhUD11myqDbbhT-bHkQ&bvm=bv.89184060.d.eXY>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2006. Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 5.806. Consultada el 10/04/2015 en: <http://www.alacvenezuela.org/legislacion/Ley%20de%20los%20Consejos%20Comunales.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2006. Reforma Parcial a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos. Gaceta Oficial N° 5.824. Consultada el 20/04/2015 en: <http://www.juris-line.com.ve/data/files/1461.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2006. Reforma Parcial a la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial N° 5.805. Consultada el 20/04/2015 en: <http://virtual.urbe.edu/gacetitas/05805.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2007. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación. Decreto N° 5.384. Consultado el 24/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pgr.gob.ve%2Fdmdocuments%2F2007%2F5841.pdf&ei=j1UkVcDeLqyxsASTKIHgCQ&usg=AFQjCNHv3PBq33bJPR6inlHIRquUS6W2mw>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2007. Propuesta de Reforma a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Consultada el 18/03/2015 en: <http://www.morochos.org/2007/11/documento-final-del-proyecto-de-reforma.html>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2008. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Decreto N° 6.072. Consultado el 20/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.eluniversal.com%2F2008%2F08%2F04%2Fleyh24.pdf&ei=Ca0hVc_gGMvXsAXol4CgBg&usg=AFQjCNGI-JmeeGy2JkIqtHf2soEF8oZK6w&bvm=bv.89947451.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2008. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Transporte Ferroviario Nacional. Decreto N° 6.069. Consultado el 20/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.minamb.gob.ve%2Ffiles%2FLeYes%2520Habilitantes%2FLey-Transporte-Ferroviano-Nacional.pdf&ei=Na4hVdX_B8KSsAWow4HADw&usg=AFQjCNGXgoAWLQzbwSyX6_750jrdIryrlw&bvm=bv.89947451.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2008. Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Instituto Nacional de la Vivienda. Decreto N° 6.267. Consultado el 20/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.eluniversal.com%2F2008%2F08%2F04%2Fleyh03.pdf&ei=3K8hVY-nB8aSsAWb24CACA&usg=AFQjCNGcuzPZFhGOLVpotorbJqjrN_iGqw&bvm=bv.89947451.d.eXY

http://www.inea.gob.ve/ineaweb/downloads/gerencia/ingenierianaval/marco_legal/LeyOrganicaEspaciosAcuaticos.pdf&ei=6LUhVZL7FYKCsAXKp4CwAQ&usg=AFQjCNH5SzTC9InosDXc8Z1lo3OfFtFQlw&bvm=bv.89947451.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2008. Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria. Gaceta Oficial N° 5.891. Consultada el 20/03/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pgrfa.org%2Fgpa%2Fven%2Fley_soberania.pdf&ei=8ashVd6yBoymNs-rgKAN&usg=AFQjCNHzNZXxEPemSorUOf1St9Wa8cwN8Q&bvm=bv.89947451.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2008. Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio. Consultado el 23/03/2015 en: <http://www.civilisac.org/web/wp-content/uploads/proyecto-ley-org3a1nica-ordenacic3b3n-del-territorio.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2009. Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 39.140. Consultada el 28/04/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.hpcd.com%2Fes%2Fgazettes%2F39140.pdf&ei=0sFDVf-nOsKxggTsxIHIDA&usg=AFQjCNFO6uevT1_pcMLuJTOSB2smVV6lvg&bvm=bv.92189499.d.eXY

Asamblea Nacional de Venezuela. 2009. Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital. Gaceta Oficial N° 39.156. Consultada el 09/06/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAAhUKEWjhy_GK-IXGAhUB0YAKHb2cALo&url=http%3A%2F%2Fwww.mp.gob.ve%2Fc%2Fdocument_library%2Fget_file%3Fuuid%3Dc40ac86a-ef24-43e1-917c-4567d9dec770%26groupId%3D10136&ei=XJp4VeGtGIGigwS9uYLOCw&usg=AFQjCNEw3xBxl-8spS485SnjPoqTeOogEA

Asamblea Nacional de Venezuela. 2009. Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial N° 39.335. Consultado el 16/04/2015 en: http://www.inapymi.gob.ve/documentos/Gaceta_39335.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley de Reforma a la ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos. Gaceta Oficial N° 5.991. Consultado el 01/4/2015 en: <http://aldiavenezuela.microjuris.com/2010/08/03/ley-de-asignaciones-economicas-especiales-derivadas-de-minas-e-hidrocarburos/>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley de Reforma Parcial a la ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 6.015. Consultado el 01/4/2015 en: http://www.minamb.gob.ve/files/leyes-2011/No39582reform_lorgppm.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Derogatoria de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial N° 39.394. Consultado el 01/04/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffaccesoaljusticia.org%2Fdocumentos%2Fgetbindata.php%3Fdcfid%3D959&ei=UL4uVezJNlZdsATgroGwDQ&usg=AFQjCNHWCDDeYieXJoHmvnBE2TofPrOmX5g&bvm=bv.90790515.d.b2w>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica de Contraloría Social. Gaceta Oficial N° 6.011. Consultado el 28/03/2015 en: <http://www.minamb.gob.ve/files/leyes-2011/No6011lorgcs.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica de las Comunas. Gaceta Oficial N° 6.011. Consultado el 28/03/2015 en: http://www.unefa.edu.ve/portal/pdf/juridica/leyes_juri/6Ley_Organica_de_las_Comunas.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial N° 6.011. Consultado el 28/03/2015 en: http://www.cne.gov.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_la_Planificacion_Publica_y_Popular.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial N° 5.963. Consultado el 30/03/2015 en: <http://www.minamb.gob.ve/files/Ley-consejo-federal.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial N° 6.011. Consultado el 28/03/2015 en: <http://www.minamb.gob.ve/files/leyes-2011/No6011lorgpp.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Gaceta Oficial N° 6.011. Consultado el 28/03/2015 en: <http://www.minamb.gob.ve/files/leyes-2011/No6011lorgsec.pdf>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2010. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Gaceta Oficial N° 39.358. Consultada el 20/03/2015 en: <http://aldiavenezuela.microjuris.com/2013/11/11/ley-para-la-defensa-de-las-personas-en-el-acceso-a-los-bienes-y-servicios-indepabis/>

Asamblea Nacional de Venezuela. 2011. Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial N° 39.655. Consultado el 01/04/2015 en: http://situacional.lara.gob.ve/plan_de_desarrollo_del_estado_lara/images/stories/pdf/gabinetes/general/instrumentos-juridicos/INSTRUMENTOS%20JURIDICOS%20NACIONALES/4-%20Reglamento%20Consejo%20Federal%20de%20Gobierno.pdf

Asamblea Nacional de Venezuela. 2013. Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2013-2019 (Plan de la Patria: Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación). Gaceta Oficial N° 6.118. Consultado el 03/05/2015 en: <http://albaciedad.org/LeyPlanPatria/>

Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Consultada el 20/11/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2FPDFs%2Fmesicic4_ecu_const.pdf&ei=j7CIVKaYAtSmyAT7IYHICA&usq=AFOjCNFPufBgrRjPufk0_Y5eYpwFrEuD3Q&bvm=bv.81456516.d.aWw

Asamblea Nacional del Ecuador. 2010. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Consultado el 02/07/2014 en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org.pdf

Congreso Nacional de Brasil. 1988. Constitución Política de la República Federativa de Brasil. Consultada el 02/07/2014 en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0507>

Congreso Nacional de Ecuador. 2005. Modificación a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Consultada el 02/07/2014 en: http://www.daule.gob.ec/Portals/0/Transparencia/Ley_Organica.pdf

Congreso Nacional de la República de Argentina. 1984. Ley Orgánica de Municipalidades. Consultada el 28/01/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mininterior.gov.ar%2Fmunicipios%2Fpdf%2Fley-organica-tierra-fuego.pdf&ei=oVPNVP25PIfLsASVsYKgDg&usg=AFQjCNFxssex7SIrRTDEud1Ha2ag71B2izA>

Congreso Nacional de la República de Argentina. 1988. Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Consultada el 28/01/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fepresup.mecon.gov.ar%2Fforo_presupuesto%2Ffiles%2Fotrasnormas%2Fcoparticipacionederalderecursosfiscales.pdf&ei=rOPMVMr9PJazsOTnkYGwDw&usg=AFQjCNGdMKDOxz2JmO9lyDhPISnm-oF1zg&bvm=bv.84607526,d.cWc

Congreso Nacional de la República de Argentina. 1994. Constitución Nacional de la República de Argentina. Consultada el 28/01/2015 en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html>

Congreso Nacional de la República de Chile. 1992. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Consultada el 27/12/2014 en: http://www.bcn.cl/buscador_beta/buscador_rpta?busqueda=Ley+org%C3%A1nica+sobre+gobierno+y+administraci%C3%B3n+regional&imageField.x=20&imageField.y=8&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&fuente=PCiudadano%2BPLegislativo%2BAsiaPacífico%2BCatálogo&b=1

Congreso Nacional de la República de Chile. 1998. Constitución Política de la República de Chile. Consultada el 27/12/2014 en: http://www.bcn.cl/buscador_beta/buscador_rpta?busqueda=Constituci%C3%B3n+Pol%C3%ADtica+de+Chile&submit=Buscar&pagina=1&mindate=+&maxdate=+&sort=+&b=1&fuente=PCiudadano%2BPLegislativo%2BAsiaPacífico%2BCatálogo

Congreso Nacional de la República de Colombia. 1991. Constitución Política de Colombia. Secretaría General del Senado. Consultada el 26/12/2014 en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Congreso Nacional de la República de Colombia. 1993. Ley 60. Secretaría General del Senado. Consultada el 26/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mineduccion.gov.co%2F1621%2Farticles-85889_archivo_pdf.pdf&ei=SijVOnJHcfFgwSS_oCwAQ&usg=AFQjCNFYRDKEZgqzdQdIdARtC_3dNxEOZw&bvm=bv.82001339,d.aWw

Congreso Nacional de la República del Perú. 1981. Ley Orgánica de Municipalidades. Consultada el 12/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fspanish%2Fper_res25.pdf&ei=K5K2VM_CBNH-sASSIGACw&usg=AFQjCNEVO3pFuGY909IuvU-96Yubr380Og&bvm=bv.83640239,d.cWc

Congreso Nacional de la República del Perú. 1985. Ley de creación del programa del vaso de leche (Ley N° 24059). Consultada el 06/07/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fdocs.peru.justia.com%2Ffederales%2Fleyes%2F24059-jan-4-1985.pdf&ei=wsaEVLTuEIH-ggT7yYC4Dw&usg=AFQjCNFJwn2N0eycGoCFmkyjMHEQwNSGvQ>

Congreso Nacional de la República del Perú. 1993. Constitución Política del Perú. Consultada el 05/07/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fjuridico%2Fspanish%2Fper_res25.pdf&ei=K5K2VM_CBNH-sASSIGACw&usg=AFQjCNEVO3pFuGY909IuvU-96Yubr380Og&bvm=bv.83640239,d.cWc

[3A%2F%2Fwww.tc.gob.pe%2Fconstitucion.pdf&ei=PsyEVLGeE4HTggSYr44SYDA&usg=AFQjCNGDmXsFtL49TQI0iJxfjYmZjQ&bvm=bv.80642063.d.eXY](http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf&ei=PsyEVLGeE4HTggSYr44SYDA&usg=AFQjCNGDmXsFtL49TQI0iJxfjYmZjQ&bvm=bv.80642063.d.eXY)

Congreso Nacional de la República del Perú. 2002. Ley de Bases de la Descentralización. Consultada el 12/12/2014 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.regionlima.gob.pe%2Fdescargas%2Fleyes%2F27783.pdf&ei=vpO2VOOJINWIsQT Vt4HgBA&usg=AFQjCNER3JuwOcNtONzb7y5XIleeq61XkQ&bvm=bv.83640239.d.cWc>

Congreso Nacional de la República del Perú. 2003. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Consultada el 12/12/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mesadeconcertacion.org.pe%2Fdocumentos%2Flegislacion%2F2002_0132.pdf&ei=6JK2VKKbB7TLsASBo4DIBQ&usg=AFQjCNFnrtgEkTdNoFncA6o3x-XprhUfuA&bvm=bv.83640239.d.cWc

Congreso Nacional de la República del Perú. 2004. Ley de Tributación Municipal. Consultada el 03/07/2014 en: http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/11884/PLAN_11884_Ley%20de%20Tribucion%20Municipal_2011.pdf

Congreso Nacional de la República del Perú. 2005. Ley de Canon (Ley N° 27506). Consultada el 05/07/2014 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mef.gob.pe%2Findex.php%3Fopcion%253Dcom_docman%2526task%253Ddoc_download%2526gid%253D6737%2526Itemid%253D101598%2526lang%253Des%2BLe%2BN%25C2%25BA27506.%2BLe%2Bde%2BCanon.%2B9%2Bjulio%2B2001%26h1%3Des%26gl%3Dpe%26pid%3Dbl%26srcid%3DADGEEsg6BhCOMZRM_-H&ei=FmSEVMHKGMmrNvGvgOgO&usg=AFQjCNGGMDqNQT_kTzharNKqnaU1ascP3g&bvm=bv.80642063.d.eXY

Congreso Nacional de Venezuela. 1958. Decreto de creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Gaceta Oficial N° 25.850. Consultado el 02/06/2015 en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2014/01/Decretos/GO-25850-Creacion-de-CORDIPLAN.pdf>

Congreso Nacional de Venezuela. 1961. Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial N° 1.585. Consultada el 01/03/2015 en: <http://sigmagrupo.com/2011/02/constitucion-de-la-republica-de-venezuela-del-ano-1961/>

Congreso Nacional de Venezuela. 1989. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153. Consultada el 01/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fundacitemiranda.gob.ve%2Fdescargas%2Fdescentralizacion.pdf&ei=mokRVdDCEoGGNs-lhKgM&usg=AFQjCNHSZAm-8Xh4hdBzKPk7tGx6PciZpQ>

Congreso Nacional de Venezuela. 1989. Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 4.109. Consultada el 24/06/2015 en: <http://www.defiendete.org/html/defiendete/LEYES%20DE%20VENEZUELA/LEYES%20DE%20VENEZUELA%20II/LEY%20ORGANICA%20DE%20REGIMEN%20MUNICIPAL.htm>

Congreso Nacional de Venezuela. 1989. Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados. Gaceta Oficial N° 34.208. Consultado el 24/06/2015 en:

<http://venezuela.justia.com/federales/leyes/ley-sobre-el-periodo-de-los-poderes-publicos-de-los-estados/gdoc/>

Congreso Nacional de Venezuela. 1989. Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado. Gaceta Oficial N° 4.086. Consultada el 01/03/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fdocs.venezuela.justia.com%2Ffederales%2Fleyes%2Fley-sobre-eleccion-y-remocion-de-los-gobernadores-de-estado.pdf&ei=94wRVfT9Hcr1gwTiuoLwCg&usg=AFQjCNFRgEjZQ5W67ptyPTxZMh2o2L2HpA&bv=m=bv.89184060.d.eXY>

Congreso Nacional de Venezuela. 1993. Decreto-ley que regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el monto recaudado por concepto de Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial N° 35.359. Consultado el 24/06/2015 en: <http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.pgr.gob.ve%2Fdmdocuments%2F1993%2F35359.pdf&ei=PCeLVcnWEcix-QHotYGYBA&usg=AFQjCNEZ-fbzHjrZYynXx1FoIPrQyWB4sQ>

Congreso Nacional de Venezuela. 1993. Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial N° 3.265. Consultada el 02/02/2015 en: <http://www.pgr.gob.ve/dmdocuments/1993/35359.pdf>

Congreso Nacional de Venezuela. 1996. Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos. Gaceta Oficial N° 36.110. Consultada el 02/02/2015 en: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpgef.gob.ve%2Findex.php%2Fservicios%2Fdescargas%2Fdoc_download%2F63-ley-de-asignaciones-economicas-especiales&ei=ZlUcVYD7M8mcNvTHgOgB&usg=AFQjCNH5vlJaBUJT5KJlato_a4g1xvUV2w&bvm=bv.89744112.d.eXY

ANEXOS

ANEXO A

COMPETENCIAS FISCALES Y ADMINSITRATIVAS DE LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO POR PAÍSES

ARGENTINA

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO PROVINCIAL (ESTADUAL)

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

1. Las provincias poseen todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.
2. Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.
3. Cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.
4. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.
5. Celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires
6. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.
7. Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.
8. Promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios.
9. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el comercio y la cultura.
10. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dicta los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.
11. Ninguna provincia puede declarar ni hacer la guerra a otra provincia.

1. Impuesto sobre Ingresos Brutos de las Empresas.
2. Impuestos a la Propiedad urbana y rural.
3. Impuesto a la Propiedad de Automóviles.
4. Impuesto a los Sellos.
5. Otros.

-
12. Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.
 13. La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.
-

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL

PRINCIPIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

COMPETENCIAS GENERALES

Cada provincia define en su propia Constitución Política las competencias y fuentes tributarias de sus municipalidades, las cuales son distintas entre provincias.

Sin embargo, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (1984) las competencias generales se distribuyen en las siguientes materias:

1. Aseo y ornato.
2. Sanidad.
3. Asistencia social.
4. Seguridad.
5. Moralidad.
6. Cultura.
7. Cementerios.
8. Urbanismo.
9. Educación.
10. Fomento empresarial.
11. Infraestructura y tránsito vial.
12. Infraestructura educativa y hospitalaria.
13. Alumbrado público.
14. Provisión de agua potable.
15. Conservación del patrimonio cultural e histórico de la Nación.
16. Abastos, mercados y demás lugares de acopios de productos alimenticios.
17. Condominios.
18. Cualquier otra materia que concuerde con las atribuciones provinciales y nacionales.

1. Impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones y retribuciones por servicios prestados.
2. Impuestos de Patentes de Automotor, Rodados en general e Inmobiliario Urbano a partir del 1° de Enero de 1985³⁸.
3. El monto correspondiente a la coparticipación en la recaudación tributaria a nivel provincial y regalías por hidrocarburos.
4. Otras rentas ordinarias recibidas de los gobiernos provinciales.
5. Las distintas contribuciones por servicios prestados en el área geográfica del municipio.
6. Otros.

Fuente: Jiménez, Juan Pablo (2009, 16) y Podestá y Jiménez (2011, 287), Constitución Política de la República de Argentina y Ley Orgánica de Municipalidades (1984).

³⁸ Artículo 165 de la Ley Orgánica de Municipalidades (1984).

BOLIVIA

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
1. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.	1. Las regalías departamentales establecidas por la Constitución Política del Estado.
2. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.	2. Los impuestos de carácter departamental creados conforme a la legislación vigente.
3. Elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos.	3. Las tasas y contribuciones especiales.
4. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados.	4. Las patentes departamentales por explotación de recursos naturales.
5. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo las políticas nacionales.	5. Los ingresos provenientes por la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
6. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento.	6. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
7. Transporte interprovincial terrestre, fluvial, ferrocarriles y otros medios de transporte departamental.	7. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos.
8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos departamentales.	8. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los hidrocarburos (IDH) y del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), así como los establecidos por ley a nivel central de gobierno.
9. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.	9. Todos los recursos asociados a las competencias transferidas por el poder central.
10. Proyectos de electrificación rural.	
11. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental.	
12. Deporte en el ámbito de su jurisdicción.	
13. Promoción y conservación del patrimonio natural.	
14. Promoción y conservación de la cultura, patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible a nivel departamental.	
15. Políticas de turismo departamental.	
16. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.	
17. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.	
18. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.	
19. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el	

-
- ámbito departamental.
20. Expropiación de inmuebles por razones de utilidad pública departamental.
 21. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.
 22. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
 23. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio departamental en asociación con las entidades nacionales del sector.
 24. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
 25. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la política nacional.
 26. Administración de los recursos departamentales por concepto de regalías en el presupuesto general de la nación, los cuales deben ser transferidos en forma automática al Tesoro Departamental.
-

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

1. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
2. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
3. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.
4. Elaboración de planes de ordenamiento territorial y uso de suelos.
5. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales.
6. Levantamiento, conformación y actualización del catastro urbano en su jurisdicción función de los parámetros técnicos establecidos para los gobiernos municipales.
7. Mantenimiento y conservación de las áreas protegidas a nivel municipal de conformidad con los parámetros y condiciones establecidas por la legislación vigente.
8. Fomentar proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía, preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
9. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios en la jurisdicción del municipio.
10. Fomentar el deporte en el ámbito municipal.
11. Promover y conservar el patrimonio natural.
12. Promover y conservar la cultura, el patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico,

PRINCIPIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Los impuestos creados conforme a la legislación básica y clasificación de impuestos.
 2. Las tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales.
 3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos.
 4. Los legados, donaciones y otros ingresos similares.
 5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central de gobierno.
 6. Las transferencias por coparticipación tributaria de la recaudación en efectivo de los impuestos nacionales.
 7. Las transferencias por participación en la recaudación en efectivo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).
 8. Todos aquellos ingresos asociados a las competencias transferidas por el poder central.
 9. Participación en la regalía minera departamental, de acuerdo a la normativa vigente para municipios productores.
-

-
- científico, tangible e intangible del municipio.
13. Fortalecer el transporte urbano, el registro de propiedad automotor, el ordenamiento la educación vial y la administración y control del tráfico urbano.
 14. Crear y administrar impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imposables no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
 15. Crear y administrar tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales.
 16. Fomentar proyectos de infraestructura productiva.
 17. Implementar la expropiación de inmuebles por razones de utilidad pública y necesidad municipal en su jurisdicción.
 18. Incentivar la creación de empresas públicas municipales.
 19. Ejecutar la recolección de desechos sólidos y fomentar su tratamiento y manejo en el marco de la política del Estado.
 20. Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal.
 21. Fomentar el desarrollo urbano y mejorar el asentamiento humano en el municipio.
 22. Fortalecer y mantener el servicio de alumbrado público municipal.
 23. Promover la cultura y las actividades artísticas.
 24. Impulsar y reglamentar los espectáculos públicos y juegos recreativos.
 25. Fomentar y reglamentar la publicidad y propaganda urbana.
 26. Constituir y reglamentar la Guardia Municipal para coadyuvar el cumplimiento de las normas municipales y las resoluciones emitidas.
 27. Fomentar y mantener los sistemas de micro riego en coordinación con los pueblos indígenas originarios y campesinos.
 28. Promover y desarrollar proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, la mujer, el adulto mayor y personas con discapacidad.
-

**COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS
AUTÓNOMOS INDÍGENAS ORIGINARIOS Y
CAMPEÑINOS**

**PRINCIPIALES FUENTES DE
FINANCIAMIENTO**

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión. 2. Elaboración de planes de ordenamiento territorial y uso de suelos. 3. Fomentar y mantener la electrificación en poblados aislados de su jurisdicción. 4. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales. 5. Administración y preservación de áreas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Impuestos asignados a su jurisdicción de acuerdo a los preceptos de la Constitución Política. 2. Las tasas, patentes y contribuciones especiales creadas por las entidades autónomas indígena originario campesinas. 3. Los ingresos provenientes de la venta de bienes, servicios y la enajenación de activos. 4. Los ingresos provenientes de legados, |
|--|--|
-

-
- | | |
|--|---|
| <p>protegidas en su jurisdicción.</p> <ol style="list-style-type: none">6. Ejercer la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos.7. Fomentar el deporte, el esparcimiento y la recreación.8. Mantener y fortalecer el patrimonio cultural, tangible e intangible, así como resguardar, fomentar y promover su propia cultura, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.9. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción.10. Elaborar, aprobar y ejecutar sus propios programas de operación y presupuesto.11. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.12. Planificar y gestionar la ocupación territorial.13. Reglamentar y ejecutar los planes de vivienda, urbanismo y redistribución poblacional en función de sus propias prácticas culturales.14. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.15. Mantener y administrar sus propios sistemas de micro riego.16. Fomentar y desarrollar su propia vocación productiva.17. Fomentar la construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo de su jurisdicción.18. Estimular y garantizar la preservación del hábitat y el paisaje natural.19. Fortalecer el desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas. | <p>donaciones y actividades similares.</p> <ol style="list-style-type: none">5. Los créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo a la legislación del nivel central de gobierno.6. Las transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales, establecidas mediante normativa vigente y la ley del gobierno autónomo departamental.7. Todos aquellos ingresos asociados a las competencias traspasadas por el poder central.8. Transferencias por coparticipación fiscal del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de acuerdo a las disposiciones legales vigentes. |
|--|---|
-

Fuente: Flores (2012,35-40).

BRASIL

COMPETENCIAS COMUNES A LA UNIÓN, LOS ESTADOS Y MUNICIPALIDADES	PRINCIPIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA UNIÓN
<ol style="list-style-type: none">1. Velar por la defensa de la Constitución, de las leyes y de las instituciones democráticas y conservar el patrimonio público.2. Cuidar de la salud y asistencia técnica, de la protección y garantías de las personas portadoras de deficiencias.3. Proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los parajes arqueológicos.4. Impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de las obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico y cultural.5. Proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia.6. Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas.7. Preservar las florestas, la fauna y la flora.8. Fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio.9. Promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico.10. Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos.11. Registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de los recursos hidráulicos y mineros en sus territorios.12. Establecer e implementar una política de educación para la seguridad del tráfico.	<ol style="list-style-type: none">1. Impuesto al Comercio Exterior (Importaciones y Exportaciones).2. Impuesto a la Renta.3. Impuesto sobre los Productos Industrializados.4. Impuesto sobre las Operaciones Financieras.5. Impuesto Territorial Rural.6. Contribuciones Sociales (Excepto las de los funcionarios subnacionales).
<p>Igualmente, compete a la Unión, los Estados y el Distrito Federal legislar concurrentemente sobre:</p>	
<ol style="list-style-type: none">1. Derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico.2. Presupuesto3. Juntas comerciales4. Costas de los servicios judiciales5. Producción y consumo6. Florestas, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos	

-
- naturales, protección del medio ambiente y control de la polución.
 - 7. Protección del patrimonio histórico, cultural, turístico y paisajístico.
 - 8. Responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.
 - 9. Educación, cultura, enseñanza y deporte.
 - 10. Creación, funcionamiento y proceso de los juzgados de pequeñas causas.
 - 11. Procesamiento en materia de derecho procesal.
 - 12. Previsión social, protección y defensa de la salud.
 - 13. Asistencia jurídica y defensa de oficio.
 - 14. Protección e integración social de las personas portadoras de deficiencias.
 - 15. Protección de la infancia y la juventud.
 - 16. Organización, garantías, derechos y deberes de las policías civiles.
-

COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS

De acuerdo a la Constitución Política de 1988, los estados se rigen y organizan de acuerdo a cada Constitución estatal y las leyes que a tales fines requieran promulgar.

1. Están reservadas a los estados las competencias que no estén prohibidas por la Constitución Estatal.
2. Los estados pueden explotar directamente o mediante concesión de una empresa estatal, la distribución exclusiva de los servicios de gas canalizado.
3. Instituir mediante ley complementaria, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, a fin de integrar la organización y ejecución de funciones públicas de interés común.

PRINCIPIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Impuesto a la Transmisión de la Propiedad por Causa Mortis y Donación de Derechos.
 2. Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías.
 3. Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores.
-

COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

1. Legislar sobre asuntos de interés local.
 2. Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese.
 3. Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la Ley.
 4. Crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal.
-

PRINCIPIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Impuesto a la Propiedad Territorial Urbana.
 2. Impuesto sobre la Transmisión Inter vivos de Bienes Inmuebles.
 3. Impuestos sobre servicios de cualquier naturaleza.
-

-
5. Organizar y prestar, directamente o bajo régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo que tiene carácter esencial.
 6. Mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y el Estado, programas de educación preescolar y enseñanza básica.
 7. Prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población.
 8. Promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano.
 9. Promover la protección del patrimonio histórico-cultural local, observando la legislación federal y estatal.
-

Fuente: Flores (2012,44-49)

CHILE

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
<p>De acuerdo a los preceptos de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional, los niveles estadales (provinciales) de gobierno tienen sus principales competencias en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región y los respectivos proyectos de presupuesto para su ejecución. 2. Asignar la inversión de los recursos que a la región le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. 3. Decidir la destinación a proyectos específicos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, contemplados en la Ley de presupuesto de la Nación. 4. Dictar las normas de carácter general para regular las materias de su competencia. 5. Asesorar a las municipalidades cuando éstas lo soliden, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo. 6. Adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. 7. Construir, reponer, conservar y administrar en las áreas urbanas las obras de pavimentación de aceras y calzadas, con cargo a los fondos que al efecto le asigne la Ley de presupuesto Nacional. Para el cumplimiento de esta función, el gobierno regional 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donaciones, herencias y legados que reciba de fuentes internas o externas. 2. Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los permisos y concesiones que otorgue en su jurisdicción. 3. Tributos autorizados por el poder central que graven actividades o bienes con clara identificación regional (Artículo 19, inciso 20 de la Constitución Política)³⁹. 4. Los recursos que le correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. 5. Los demás recursos que le correspondencia por Ley.

³⁹ Actualmente los gobiernos regionales no cuentan con ninguna fuente tributaria propia, pese a estar establecida esta atribución en el artículo 19 de la Constitución Política y en el artículo 20 de la Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional.

-
- podrá celebrar convenios con las municipalidades y otros organismos del Estado.
8. Establecer políticas para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamiento humano en la región.
 9. Participar coordinadamente con las autoridades nacionales y comunales en programas de mantenimiento de obras de infraestructura y equipamiento en la región.
 10. Fomentar y velar por la conservación y mejoramiento del medio ambiente.
 11. Fomentar y velar por el buen funcionamiento de los servicios de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región.
 12. Fomentar el desarrollo de áreas rurales y aisladas en la región.
 13. Contribuir en la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral a ser aplicadas en la región.
 14. Promover la investigación científica y tecnológica en la región, fomentando la educación superior y técnica.
 15. Fomentar el turismo en los niveles regional y provincial.
 16. Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza.
 17. Participar en coordinación con las autoridades competentes en la formulación de planes y acciones que faciliten el acceso de la población de bajos recursos a los servicios de educación, salud, cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y, asistencia judicial.
 18. Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos orientados a financiar distintos beneficios sociales.
 19. Fomentar las expresiones culturales, proteger el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región.
-

COMPETENCIA EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales. 2. La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo a las normas legales vigentes. 3. La promoción del desarrollo comunitario. 4. Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recaudación de ingresos propios, tasas, contribuciones y tributos no traspasados al Fondo Común Municipal. 2. La participación en el FCM constituido con aportes del Impuesto Territorial, el Impuesto de Circulación, Patentes Municipales, Traspaso de Vehículos Motorizados, aportes del gobierno central y multas por infracciones de tránsito. Estos recursos son distribuidos entre las municipalidades en función de los siguientes parámetros: <ul style="list-style-type: none"> • 25% en partes iguales entre las comunas del país. • 10% en función del número de pobres respecto al país. • 30% en proporción al número de predios

- | | |
|--|---|
| <p>público.</p> <p>5. Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes y sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.</p> <p>6. El aseo y ornato de la comuna.</p> | <p>exentos del Impuesto Territorial en cada comuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 35% en proporción directa al monto de menores ingresos propios permanentes del año inmediatamente anterior. Este monto se determina en función del menor ingreso per cápita de cada comuna en relación al promedio nacional por habitante. <p>3. Distintas transferencias de repartición del poder nacional y fondos concursales para proyectos de inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.</p> |
|--|---|

COMPETENCIAS EJECUTADAS DIRECTAMENTE O DE MANERA CONJUNTA CON OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. La educación y la cultura.
2. La salud pública y la protección del medio ambiente.
3. La asistencia social y jurídica.
4. La capacitación, promoción y fomento del empleo productivo.
5. El turismo, el deporte y la recreación.
6. La urbanización y vialidad urbana y rural.
7. La construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria.
8. El transporte y el tránsito público.
9. La prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.
10. El apoyo y fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana.
11. La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
12. El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Fuente: Flores (2012, 17-18), Constitución Política de Chile y Ley Orgánica sobre Gobierno y Administración Regional de Chile.

COLOMBIA

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

COMPETENCIAS GENERALES

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento. 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 3. Adoptar de acuerdo a la Ley respectiva, los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. 4. Decretar de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ingresos tributarios propios: <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Impuesto sobre el Consumo de Cerveza. 1.2. Impuesto sobre el Consumo de Cigarrillos y Tabaco. 1.3. Impuesto sobre el Consumo de Licores. 1.4. Impuesto sobre Registro y Anotaciones. 1.5. Impuesto sobre la Propiedad de |
|---|---|

-
- | | |
|---|--|
| <p>el presupuesto anual de rentas y gastos.</p> <p>6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y, organizar provincias.</p> <p>7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.</p> <p>8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.</p> | <p>Vehículos
Automotores.</p> <p>1.6. Sobretasa al Consumo de Gasolina.</p> <p>1.7. Otros.</p> <p>2. Transferencias corrientes de la Nación</p> <p>3. Transferencias de capital de la Nación.</p> <p>4. Distintos mecanismos de cofinanciación.</p> <p>5. Regalías.</p> <p>6. Otros.</p> |
|---|--|

EN EL SECTOR SALUD

1. Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con las disposiciones del orden nacional.
2. Adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar en el ámbito departamental, las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas.
3. Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud en su jurisdicción.
4. Organizar, dirigir, coordinar y administrar la red de instituciones prestadoras de servicios de salud pública en el departamento.
5. Garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.
6. Vigilar y controlar, en coordinación con el Instituto Nacional para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos y el Fondo Nacional de Estupefacientes, la producción, expendio, comercialización y distribución de medicamentos.
7. Ejercer en su jurisdicción la vigilancia y el control del aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

EN EL SECTOR EDUCACIÓN

4. Prestar asistencia técnica, educativa, financiera y administrativa a los municipios cuando la situación lo amerite.
5. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y su suministro a la Nación en las condiciones que exija la Ley.
6. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen bajo las condiciones previstas en la Ley.
7. Certificar a los municipios que cumplan los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones.

COMPETENCIAS FRENTE A LOS MUNICIPIOS

NO CERTIFICADOS

1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de eficiencia y calidad.
 2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones.
 3. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.
 4. Mantener la cobertura actual educativa y propender a su ampliación.
 5. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.
 6. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.
 7. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.
 8. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.
 9. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo a los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, de acuerdo a la regulación nacional sobre la materia.
 10. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.
 11. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.
 12. Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
 13. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales.
 14. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
 15. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados los servicios de agua potable y saneamiento básico.
 16. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a los servicios de agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios no certificados para ejercer estas competencias, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.
 17. Prestar los servicios de salud en los niveles II y III.
-

-
18. Prestar asistencia y asesoría técnica a los municipios e instituciones públicas que ofrezcan servicios de salud en su jurisdicción.
-

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

COMPETENCIAS GENERALES

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social, así como de las distintas obras públicas requeridas.
3. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
4. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
5. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
6. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

1. Ingresos tributarios:
 - 1.1. Impuesto Predial.
 - 1.2. Impuesto a la Industria y el Comercio.
 - 1.3. Sobretasa al Consumo de Gasolina.
 - 1.4. Otros.
2. Transferencias corrientes del poder central.
3. Transferencias de capital del poder central.
4. Regalías.
5. Transferencias nacionales (Sistema General de Participaciones).
6. Distintos mecanismos de cofinanciación financiera.
7. Otros.

EN EL SECTOR SALUD

1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones de orden nacional y departamental.
2. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.
3. Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.
4. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiario, atendiendo a las disposiciones que regulan la materia.
5. Celebrar contratos para el aseguramiento en el Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y, realizar el seguimiento y control directamente o por medio de interventorías.
6. Inspeccionar, vigilar y controlar los factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.
7. Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico.

EN EL SECTOR EDUCACIÓN

1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
 2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros
-

provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos.

3. Administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los distintos planteles educativos.
 4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio, entendida como la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia.
 5. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
 6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
 7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.
 8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas.
 9. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al Departamento y a la Nación con la debida calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.
 10. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.
 11. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.
 12. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.
-

Fuente: Flores (2012,56-60).

COSTA RICA⁴⁰

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO⁴¹
PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL⁴²	1. Tributos ⁴⁴ , tasas y precios por los servicios prestados dentro de su territorio, los cuales deben

⁴⁰ Las competencias de los gobiernos municipales de Costa Rica no están claramente establecidas en el Código Municipal como tampoco las principales fuentes tributarias. En virtud de ello y a efectos de ilustrar un poco la situación, se han tomado las competencias generales del Concejo Municipal (principal unidad de gobierno) junto con las del Alcalde. Igualmente, en el caso de las fuentes de ingresos se han tomado las premisas generales que están establecidas en el Código Municipal.

Esta situación se debe a que el proceso de descentralización fiscal costarricense se encuentra aún en la fase inicial y las competencias que se han cedido a los gobiernos locales se distribuyen en distintas leyes especiales, emitidas por el poder nacional en diversas áreas, en el marco de un proceso de desconcentración administrativa del gasto por sectores.

⁴¹ Capítulo II (De los Ingreso Municipales) del Código Municipal (1998).

⁴² Artículo 13 del Código Municipal (1998).

⁴⁴ El principal impuesto gestionado por las municipalidades costarricenses es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI) que no aparece estipulado en el Código Tributario sino en la Ley 7509 del año 1995 que

-
- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio. 2. Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios a cobrar por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa. 3. Dictar los reglamentos de la municipalidad. 4. Organizar y reglamentar la prestación de los servicios municipales. 5. Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del Alcalde. 6. Nombrar y remover el auditor y el secretario del Concejo Municipal. 7. Nombrar por mayoría simple a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y las Juntas de Educación, así como los representantes de la municipalidad ante cualquier órgano externo que se requiera. 8. Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal. 9. Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos abiertos de conformidad con los reglamentos vigentes. 10. Aprobar el plan de desarrollo municipal y el plan operativo anual que presente el Alcalde. 11. Dictar las medidas de ordenamiento urbano. 12. Constituir por iniciativa del Alcalde, establecimientos | <p>ser autorizados por la Asamblea Legislativa Nacional. Para dictar alguna exoneración sobre los contribuyentes debe ser previamente autorizada por una ley especial.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Patentes municipales⁴⁵. 3. Los precios cobrados por los servicios públicos prestados (alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basura, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezca por ley) se cobrarán con un 10% de incremento sobre su costo efectivo a los fines de garantizar su adecuada prestación y mantenimiento por parte del municipio. 4. Las municipalidades establecerán multas de un 50% por encima del costo efectivo del servicio prestado hacia aquellos beneficiarios que omitan sus deberes para optimizar los servicios municipales. 5. Contribuciones especiales por el mantenimiento de caminos vecinales⁴⁶. 6. Impuesto de patente (licencia) para la venta de licores al menudeo. 7. Timbres fiscales. 8. Impuesto sobre el Traspaso de Inmuebles. 9. Las municipalidades y la asociación civil que adopten (con otras municipalidades o con determinada empresa) pueden celebrar cualquier tipo de préstamo siempre que las 2/3 partes de los miembros del Concejo Municipal aprueban la operación financiera⁴⁷. 10. Las municipalidades también están facultadas para emitir bonos de deuda pública en el mercado interno. |
|--|--|
-

crea este impuesto (Artículo 1 de esta ley) en la cual se estipula que los gobiernos locales solo disponen de la potestad para administrar el tributo.

⁴⁵ Las patentes municipales están referidas de manera muy general en el artículo 69 del Código Municipal pero no las tipifica.

⁴⁶ Las municipalidades pueden contratar la prestación de este servicio a empresas particulares, las cuales deben registrar la empresa y cancelar el Impuesto sobre Patente (Artículos 78 y 79 del Código Municipal).

⁴⁷ Capítulo III (Del Crédito Municipal) del Código Municipal costarricense de 1998.

-
- públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.
13. Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime convenientes para el beneficio del cantón.
 14. Otras.

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL ALCALDE⁴³

1. Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales.
2. Delegar las funciones encomendadas por ley.
3. Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.
4. Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal o ejercer el veto conforme a las normas vigentes.
5. Presentar al Concejo Municipal, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón el cual deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón.
6. Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en las normas vigentes.
7. Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal.
8. Autorizar los egresos de la municipalidad conforme a las normas vigentes en la materia.
9. Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario de la municipalidad, en forma

⁴³ Artículo 17 del Código Municipal (1998).

coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

10. Proponer al Concejo Municipal la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.
 11. Nombrar, promover y remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones.
 12. Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales.
 13. Otras
-

Fuente: Código Municipal de Costa Rica del año 1998, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles del año 1995 y Constitución Política de 1949.

ECUADOR

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

GOBIERNO REGIONAL

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas de acuerdo con las leyes vigentes.3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.4. Planificar, construir y mantener el sistema vial d ámbito regional.5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional.6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.7. Fomentar las actividades productivas | <ol style="list-style-type: none">1. El Impuesto a la Renta por Herencias, Legados y Donaciones.2. El Impuesto a la Propiedad de los Vehículos Motorizados.3. El Impuesto sobre el Uso de Vehículos Motorizados y Aviones, Avionetas y Helicópteros, excepto aquellos destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricares, cuadrotes, yates y barcos de recreo.4. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central conforme a la Constitución Nacional.5. Transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias.6. Transferencias compensatorias por la explotación o industrialización de recursos no renovables. <p>Todos estos impuestos son administrados por el Servicio</p> |
|--|---|
-

regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Nacional de Rentas (SNR)

GOBIERNOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y todos aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de la circunscripción cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y ecuación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con las leyes vigentes sobre la materia.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para tales fines.
9. Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. El Impuesto sobre la Propiedad Urbana.
2. El Impuesto sobre la Propiedad Rural.
3. El Impuesto de Alcabalas.
4. El Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos.
5. El Impuesto de Matrículas y Patentes.
6. El Impuesto a los Espectáculos Públicos.
7. El Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los mismos.
8. El Impuesto a los Juegos de Azar.
9. El Impuesto del 1,5 por mil sobre los Activos Totales de las Empresas.
10. Tasas y tarifas sobre establecimiento o ampliación de servicios públicos de su responsabilidad o por el uso de bienes y espacios públicos.
11. Contribuciones especiales de mejoras generales o específicas y en razón de las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias en su jurisdicción.
12. Plusvalías.
13. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central conforme a los preceptos constitucionales.
14. Transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias.
15. Transferencias compensatorias por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.

GOBIERNOS PARROQUIALES O RURALES

1. Planificar el desarrollo parroquial y su

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Los que provengan de la
-

<p>correspondiente ordenamiento territorial.</p> <ol style="list-style-type: none"> Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, planes de desarrollo e incluirlos en los presupuestos participativos anuales. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. 	<p>administración de la infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial.</p> <ol style="list-style-type: none"> Los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno. Los que provengan de la cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión. Transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes del gobierno central conforme a los preceptos constitucionales. Transferencias para financiar el ejercicio de nuevas competencias. Transferencias compensatorias por la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.
--	---

Fuente: Flores (2012, 27-29)

MÉXICO

COMPETENCIAS DEL GOBIERNO ESTADAL	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
<p>COMPETENCIAS GENERALES</p> <p>Son competencias de los estados, todas aquellas que no sean de carácter federal (Artículo 124 de la Constitución Política)</p> <p>Los estados pueden atribuir a sus municipios la prestación de servicios públicos en salud, educación, comunicaciones, turismo y seguridad pública en función de los preceptos constitucionales de su propia Constitución Política.</p> <p>COMPETENCIAS CONCURRENTES CON EL PODER FEDERAL</p> <ol style="list-style-type: none"> Educación superior. Salud. Protección social. Carreteras, recursos hídricos, medio ambiente y seguridad interior, entre otras. 	<ol style="list-style-type: none"> Impuesto a la Nómina Impuesto al Hospedaje Impuesto a la transferencia de bienes muebles usados. Impuesto a la lotería y otros juegos de azar. Impuesto a los Contratos Notariales. Impuesto a la Industria y el Comercio. Impuesto sobre Profesiones y Actividades Lucrativas. Otros.
COMPETENCIAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL	PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO
<p>COMPETENCIAS GENERALES</p> <ol style="list-style-type: none"> Agua potable, drenaje, alcantarillado y 	<ol style="list-style-type: none"> Impuesto Predial

tratamiento de afluentes.	2. Derechos sobre consumo de agua potable.
2. Alumbrado público.	3. Participaciones.
3. Limpieza y residuos sólidos.	4. Aportaciones.
4. Mercados de abastecimiento.	
5. Cementerios.	
6. Rastros.	
7. Calles y jardines.	
8. Policía municipal y de tránsito.	
9. Planeamiento de urbanismo, catastro y licencias de construcción.	
10. Educación: mantenimiento de la infraestructura.	
11. Desarrollo social: selección de beneficiarios de programas.	

Fuente: Durán y Agulleiro (2001, 119-131)

PERÚ

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y CONCURRENTES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS

1. Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
3. Aprobar la organización interna de la región y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.
4. Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional con el ánimo de propiciar estrategias de sostenibilidad y competitividad que estimulen la inversión privada, el dinamismo de los mercados y la rentabilidad económica.

1. Los ingresos provenientes de la administración de sus bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
 2. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de presupuesto.
 3. Los tributos creados por ley a su favor⁴⁸.
 4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a la ley.
 5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter
-

⁴⁸ Los gobiernos regionales aún no disponen de ningún tributo creado por ley a su favor, solo se limitan a administrar las transferencias recibidas del poder nacional orientadas a diversos proyectos de inversión social, según lo pautado en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del año 2003 y el artículo 38 de la Ley de Bases de la Descentralización del año 2002.

-
- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 5. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. 6. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios. 7. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades. 8. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo. 9. Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental. 10. Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y aquellos no cultivados de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. 11. Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción conforme a los preceptos legales en la materia. 12. Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, en coordinación con la formación y empleo y la actualización tecnológica. 13. Dictar las normas las materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes. 14. Promover el uso de sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad. 15. Otras señaladas expresamente por la ley. | <p>redistributivo, conforme a la ley.</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Los recursos asignados por concepto de Canon. 7. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a la ley. 8. Las demás que determine la ley. |
|---|--|

**COMPETENCIAS COMPARTIDAS
CON EL PODER NACIONAL**

1. Gestionar los servicios educativos a nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
 2. Gestionar y administrar los servicios de salud pública básica.
 3. Promover, gestionar y regular las actividades económicas productivas en las áreas de agricultura, pesca, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, mines, transporte, comunicaciones y medio ambiente.
 4. Gestionar la sostenibilidad de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
 5. Preservar y administrar las reservas y áreas naturales protegidas a nivel regional.
 6. Fomentar la difusión de la cultura y todas las expresiones artísticas y culturales de la región.
 7. Impulsar la competitividad regional y la promoción del empleo productivo en todos los niveles, concertando los esfuerzos públicos y privados.
 8. Estimular la participación ciudadana y la concertación de los intereses públicos y privados en todos los niveles.
 9. Otras que le sean delegadas o asignadas de acuerdos a las leyes que rigen la materia.
-

MUNICIPALIDADES PROVINCIALES

1. Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial a nivel provincial, considerando las prioridades establecidas en el proceso de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
2. Promover de manera permanente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital referentes a la organización del espacio físico y uso del suelo emitidos por las municipalidades distritales, los cuales deben estar sujetos a las normas municipales provinciales sobre la materia.
3. Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión en servicios públicos municipales que ofrezcan economías de escala de ámbito provincial, debiendo suscribir los convenios necesarios con las municipalidades distritales involucradas.
4. Emitir las normas técnicas generales sobre la organización del espacio físico, uso del suelo y conservación del medio ambiente.

**MUNICIPALIDADES PROVINCIALES
Y DISTRITALES**

1. Organización del espacio físico: uso del suelo
 - 1.1. Zonificación
 - 1.2. Catastro urbano y rural
 - 1.3. Habilitación urbana
 - 1.4. Saneamiento físico de asentamientos humanos
 - 1.5. Acondicionamiento territorial
 - 1.6. Renovación urbana
 - 1.7. Infraestructura urbana o rural básica
 - 1.8. Vialidad
 - 1.9. Patrimonio histórico, cultural y paisajístico
2. Servicios básicos locales:
 - 2.1. Saneamiento ambiental y salubridad
 - 2.2. Tránsito, circulación y transporte público
 - 2.3. Educación, cultura, deporte y recreación
 - 2.4. Programas sociales, defensa y promoción de los derechos ciudadanos
 - 2.5. Seguridad ciudadana
 - 2.6. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios
 - 2.7. Registros civiles
 - 2.8. Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo
 - 2.9. Establecimiento, conservación y administración de manera exclusiva o a través de concesiones de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos y bosques naturales.
 - 2.10. Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional.
3. Protección y conservación del medio ambiente:
 - 3.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en

1. Las Rentas obtenidas del manejo de sus bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los Tributos creados por ley a su favor:⁴⁹
3. Los Tributos que gravan el valor de la Propiedad Predial Urbana y Rústica.
4. El Impuesto a los Terrenos sin Construir.
5. La Contribución por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecute la respectiva municipalidad.
6. El Impuesto a la Apertura de los Establecimientos Comerciales e Industriales y el Impuesto de Patentes.
7. Los Tributos que gravan la Propaganda Comercial y los Espectáculos Públicos.
8. El Impuesto al Rodaje.
9. El Impuesto de Extracción de Materiales de Construcción.
10. Los creados por la ley.
11. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por ordenanzas municipales conforme a la ley.
12. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, de conformidad con los preceptos legales establecidos.
13. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal con carácter redistributivo conforme a la ley que rige la materia.
14. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
15. Los recursos asignados por concepto de Canon.
16. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a la ley.
17. Los demás que determine la

⁴⁹ Artículo 74 de la Ley Orgánica de Municipalidades del año 1981.

-
- concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales. ley.
- 3.2. Proponer la conservación de áreas de conservación ambiental.
 - 3.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
 - 3.4. Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
 - 3.5. Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.
4. En materia de desarrollo económico y local:
 - 4.1. Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
 - 4.2. Fomento a la inversión privada en proyectos de interés local.
 - 4.3. Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
 - 4.4. Fomento a la artesanía.
 - 4.5. Fomento al turismo local sostenible.
 - 4.6. Fomento e incentivo a programas de desarrollo rural.
 5. En materia de participación vecinal:
 - 5.1. Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.
 - 5.2. Establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización.
 - 5.3. Instaurar y regular el registro de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción.
 6. En materia de servicios sociales locales:
 - 6.1. Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población.
 - 6.2. Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social.
 - 6.3. Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales.
 - 6.4. Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.
 7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas:
 - 7.1. Promover programas de prevención y rehabilitación en los casos de consumo de drogas y alcoholismo y crear programas para su erradicación en coordinación con el gobierno regional.
 - 7.2. Promover convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.
-

Fuente: Flores (2012, 68-69,73-74), Constitución Política de la República del Perú del año 1993, Ley de Bases de la Descentralización del año 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del año 2003 y Ley Orgánica Municipal del año 1981.

ANEXO B

DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO DE LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO EN VENEZUELA

PERÍODO: 1989-2014

ANEXO B-1

Estructura del presupuesto de ingresos de las entidades federales (%). Período: 1989 – 1999

Fuentes Años	Situado constitucional	Ingresos propios	Plan de empleo e Inversión social	Transferencia de competencias			Subsidio capital	Créditos adicionales	Otros aportes	Total
				LPH	LAEE	FIDES				
1989	65,62	0,97					1,03	32,34	0,04	100,00
1990	72,66	0,46	2,57				0,65	23,64	0,02	100,00
1991	85,98	4,33						8,69	1,00	100,00
1992	90,33	2,98						4,51	2,18	100,00
1993	90,26	4,81						2,55	2,38	100,00
1994	62,11	5,20		2,68				21,77	8,24	100,00
1995	83,85	2,42		6,82	4,86				2,05	100,00
1996	71,03	0,67		8,96	2,96	6,31			10,07	100,00
1997	64,68	1,45		12,47	2,91	2,53	6,28		9,68	100,00
1998	54,54	0,67		11,86	3,32	7,17	9,52		12,92	100,00
1999	64,45	1,61		14,02		9,46	9,85		0,61	100,00
Promedio	73,23	2,32	2,57	9,47	3,51	6,39	7,99	0,84	15,58	4,47

LPH: Ley de Política Habitacional

LAEE: Ley de Asignaciones Económicas Especiales

FIDES: Fondo Intergubernamental para la Descentralización

Cálculos propios en base a cifras suministradas por la OCEPRE

ANEXO B-2
Estructura del gasto por sectores de las entidades federales (%). Período: 1989 – 1999

Sectores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Créditos comunes	39,96	19,93	21,07	22,93	22,76	21,17	18,54	20,51	18,28	20,36	20,90	22,40
Educación	15,01	12,66	17,07	15,93	17,18	16,23	14,68	15,42	14,11	14,67	13,20	15,11
Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	10,62	13,52	19,25	13,52	12,37	11,70	15,31	12,70	11,98	11,80	10,30	13,01
Seguridad y defensa	9,76	8,72	10,15	12,20	12,70	11,21	10,72	9,76	11,50	10,92	8,90	10,59
Salud	8,51	7,00	8,53	8,75	8,94	10,97	14,06	15,69	11,39	8,78	19,20	11,07
Resto de sectores	16,14	38,17	23,93	26,67	26,05	28,72	26,69	25,92	33,74	33,47	27,50	27,91
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	101,00	100,00	100,00	

Cálculos propios en base a cifras suministradas por la OCEPRE

ANEXO B-3

Presupuesto de ingresos de los estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%) Período: 1989 - 1999

Estado	Carabobo				Lara			
Ingresos	Situado constitucional	Ingresos propios	Resto de ingresos	Total	Situado constitucional	Ingresos propios	Resto de ingresos	Total
1989	72,69	0,93	26,38	100,00	66,61	0,67	32,72	100,00
1990	92,31	0,31	7,38	100,00	91,19	0,35	8,46	100,00
1991	81,17	10,63	8,20	100,00	90,42	0,44	9,14	100,00
1992	89,84	5,67	4,49	100,00	93,73	1,59	4,68	100,00
1993	84,25	13,37	2,38	100,00	95,78	1,51	2,71	100,00
1994	55,67	11,64	32,69	100,00	64,42	7,76	27,82	100,00
1995	70,08	4,50	25,42	100,00	89,01	4,29	6,70	100,00
1996	70,69	2,56	26,75	100,00	70,30	0,78	28,92	100,00
1997	60,15	1,13	38,72	100,00	62,98	3,00	34,02	100,00
1998	55,46	1,19	43,35	100,00	58,99	1,13	39,88	100,00
1999	66,92	1,63	33,45	100,00	67,12	1,64	31,24	100,00
Estado	Sucre				Zulia			
1989	58,54	0,76	40,70	100,00	60,53	1,26	38,21	100,00
1990	90,43	0,32	9,25	100,00	88,17	0,71	11,12	100,00
1991	90,41	0,45	9,14	100,00	87,73	3,36	8,91	100,00
1992	94,47	0,81	4,72	100,00	83,94	11,87	4,19	100,00
1993	96,56	0,71	2,73	100,00	88,99	8,49	2,52	100,00
1994	57,65	1,25	41,10	100,00	58,72	10,87	30,41	100,00
1995	79,62	0,94	19,44	100,00	84,22	7,27	8,51	100,00
1996	67,90	1,51	30,59	100,00	69,67	1,47	28,86	100,00
1997	58,24	1,16	40,60	100,00	58,84	3,48	37,68	100,00
1998	57,44	0,27	42,29	100,00	46,45	1,29	52,26	100,00
1999	66,17	0,98	32,85	100,00	50,67	2,08	47,25	100,00

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B -4
Estructura de gasto por sectores de los estados
Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%)
Años: 1989, 1993 y 1998

Años	1989				1993				1998			
	Carabobo	Lara	Sucre	Zulia	Carabobo	Lara	Sucre	Zulia	Carabobo	Lara	Sucre	Zulia
Sectores												
Créditos comunes	32,50	38,76	48,39	44,74	17,25	16,48	30,84	19,07	14,49	18,52	41,02	3,21
Educación	14,96	15,22	13,77	18,03	12,65	22,71	16,98	17,78	9,77	18,47	12,08	14,38
Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	19,05	14,87	11,85	10,59	18,45	14,00	12,26	9,15	19,89	9,47	9,37	12,22
Seguridad y defensa	8,79	8,56	6,80	8,63	11,91	14,17	11,67	14,62	9,47	12,03	7,16	10,66
Salud	5,55	7,76	3,44	8,95	6,09	8,32	3,43	10,06	16,70	8,08	1,05	9,37
Resto de sectores	19,15	14,83	15,75	9,06	33,65	24,32	24,82	29,32	29,68	33,43	29,32	50,16
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B -5

Distribución promedio del gasto por partidas de los estados Carabobo, Lara, Sucre y Zulia (%) Período: 1994 – 1998

	Carabobo	Lara	Sucre	Zulia
Partidas				
Gastos de personal	22,22	38,64	27,10	38,67
Activos reales	14,09	18,57	15,88	11,23
Transferencias	55,94	31,18	49,34	39,84
Resto de sectores	7,75	11,61	7,68	10,26
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B-6

Estructura del presupuesto de ingresos de los municipios seleccionados (%) Período: 1994 - 1998

Fuente de Ingreso	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
Municipios						
Anaco						
Situado constitucional	21,54	20,02	12,68	13,38	9,43	15,41
Ingresos propios	78,46	79,95	87,30	72,07	72,63	78,08
Resto de Ingresos		0,03	0,02	14,55	17,94	8,14
Guanta						
Situado constitucional	43,52	33,70	29,59	42,50	29,65	35,79
Ingresos propios	56,48	66,30	70,41	57,50	53,18	60,77
Resto de Ingresos					17,17	17,17
Girardot						
Situado constitucional	20,43	27,58	23,52	25,84	27,20	24,91
Ingresos propios	79,27	72,04	75,97	73,94	72,65	74,77
Resto de Ingresos	0,30	0,38	0,51	0,22	0,15	0,31
Zamora						
Situado constitucional	55,19	67,15	62,88	60,58	67,39	62,64
Ingresos propios	41,70	30,82	35,91	29,33	28,55	33,26
Resto de Ingresos	3,11	2,03	1,21	10,09	4,06	4,10
Morán						
Situado constitucional	92,59	91,46	91,95	90,07	67,18	86,65
Ingresos propios	7,38	8,54	7,80	9,79	7,06	8,11
Resto de Ingresos	0,03		0,25	0,14	25,76	6,55
Palavecino						
Situado constitucional	45,27	47,59	44,21	54,19	41,70	46,59
Ingresos propios	35,46	52,41	30,12	17,62	25,21	32,16
Resto de Ingresos	19,27		25,67	28,19	33,09	26,56
Baruta						
Situado constitucional	7,85	7,51	7,51	12,71	14,16	9,95
Ingresos propios	92,15	91,23	91,23	87,29	84,84	89,35
Resto de Ingresos		1,26	1,26			1,26
Los Salias						
Situado constitucional	23,45	26,32	37,00	43,12	31,92	32,36
Ingresos propios	54,18	68,09	60,37	44,02	50,24	55,38
Resto de Ingresos	22,37	5,59	2,63	12,85	17,84	12,26
Arismendi						
Situado constitucional	41,46	48,18	48,30	71,30	71,95	56,24
Ingresos propios	54,44	50,16	51,38	28,52	24,67	41,83
Resto de Ingresos	4,10	1,66	0,32	0,18	3,38	1,93

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B -7

Relación ingresos propios/ingresos totales de los municipios seleccionados (%) Período: 1995 - 1998

Año	1995	1996	1997	1998	Promedio
Anaco		89,10	86,60	72,60	82,77
Guanta	56,40	50,60	53,20		53,40
Girardot	66,50	53,34	41,10	53,20	53,54
Zamora	25,50	38,80	39,40	43,20	36,73
Morán		4,99	4,93	2,84	4,25
Palavecino	33,10	27,30	50,10	25,80	34,08
Baruta	86,80	75,50	64,50	72,50	74,83
Los Salias	65,30		42,80	53,09	53,73
Arismendi	41,54	24,30	20,70	21,40	26,99

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B – 8

Estructura de gasto por sectores de los municipios seleccionados (%) Período: 1996 – 1998

Año	1996	1997	1998	Promedio
Municipios				
Anaco				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	75,17	67,62	63,62	68,80
Dirección superior	9,20	8,71	9,51	9,14
Créditos comunes	8,78	18,68	18,68	15,38
Seguridad social		1,41	2,75	2,08
Resto de sectores	6,85	3,58	5,44	5,29
Guanta				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	48,50	47,32	57,37	51,06
Dirección superior	35,06	37,95	32,14	35,05
Créditos comunes			2,45	2,45
Seguridad social	3,04	2,07		2,56
Resto de sectores	13,40	12,66	8,04	11,37
Girardot				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	36,64	38,15	38,10	37,63
Dirección superior	31,26	29,59	31,53	30,79
Créditos comunes	12,81	13,53	13,32	13,22
Seguridad social	6,33	9,58	7,77	7,89
Resto de sectores	12,96	9,15	9,28	10,46
Zamora				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	48,18	42,63	44,77	45,19
Dirección superior	35,30	39,25	36,49	37,01
Créditos comunes	2,56	15,57	5,29	7,81
Seguridad social	11,72	0,59	7,65	6,65
Resto de sectores	2,24	1,96	5,80	3,33
Morán				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	42,06	44,30	62,77	49,71
Dirección superior	24,90	22,59	21,29	22,93
Créditos comunes	6,68	13,39	4,72	8,26
Seguridad social	11,12	8,86	1,73	7,24
Resto de sectores	15,24	10,86	9,49	11,86
Palavecino				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	53,65	41,64	49,25	48,18
Dirección superior	19,23	27,41	15,63	20,76
Créditos comunes	15,34	20,02	26,39	20,58
Seguridad social	8,14	7,45	7,19	7,59
Resto de sectores	3,64	3,48	1,54	2,89
Baruta				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	25,01	16,05	23,42	21,49
Dirección superior	23,06	25,36	34,39	27,60
Créditos comunes	21,66	2,28	1,69	8,54
Seguridad social	15,42	18,23	11,00	14,88
Resto de sectores	14,85	38,08	29,50	27,48
Los Salias				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	43,07	41,77	44,37	43,07
Dirección superior	35,35	23,65	20,03	26,34
Créditos comunes		3,11	4,65	3,88

Seguridad social		10,86	10,61	10,74
Resto de sectores	21,58	20,61	20,34	20,84
Arismendi				
Vivienda, desarrollo urbano y serv. Conexos	61,43	57,02	51,70	56,72
Dirección superior	19,29	20,09	23,31	20,90
Créditos comunes	6,63	9,12	5,49	7,08
Seguridad social	8,00	10,01	15,19	11,07

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE

ANEXO B -9

Recursos del FIDES ejecutados por entidad federal: gobernaciones y alcaldías (Millones de bolívares) Período: 1995-1998

Entidad federal	1995		1996		1997		1998	
	Gobernación	Alcaldías	Gobernación	Alcaldías	Gobernación	Alcaldías	Gobernación	Alcaldías
Distrito Federal			5.334	1.023	6.108	5.735	11.024	6.621
Amazonas			1.394	318	7.365	3.192	15.559	5.459
Anzoátegui	649		5.039	1.141	6.094	6.219	25.650	9.820
Apure	1.701		3.382	755	13.470	2.756	4.588	4.442
Aragua	875	12	1.434	941	6.672	5.838	11.772	8.034
Barinas	31		2.482	611	6.690	3.637	10.241	4.462
Bolívar	913	186	4.567	1.146	8.560	8.278	17.941	10.220
Carabobo	1.575	48	2.744	4.026	9.502	8.097	13.380	8.225
Cojedes	18		6.224	558	5.368	1.697	4.560	3.905
Delta			1.783	404	6.241	846	14.910	2.930
Amacuro								
Falcón	651	63	4.592	988	3.466	6.210	10.432	13.267
Guárico	481	13	5.964	901	9.247	3.971	22.576	7.791
Lara	357	98	4.629	1.112	8.387	4.237	8.008	8.240
Mérida	441	31	2.811	822	5.235	7.122	11.597	9.946
Miranda	1.145	114	1.770	1.267	14.660	6.463	1.937	10.578
Monagas	550		2.022	492	4.871	2.402	10.883	5.735
Nueva Esparta		7	958	252	4.818	1.737	8.415	4.834
Portuguesa	483		5.891	856	6.048	4	11.857	6.661
Sucre			3.233	946	9	3.579	7.974	6.811
Táchira			1.115	843	9.886	7.506	10.312	13.246
Trujillo	659	31	1.055	597	7.670	4.273	16.973	8.486
Vargas								
Yaracuy		8	3.285	486	3.211	2.799	15	4.291
Zulia	2.069	171	11.316	2.234	10.524	10.760	20.790	16.201
Total	12.598	782	83.024	22.719	164.102	107.358	271.394	180.205

Fuente: OCEPRE

ANEXO B – 10

Participación porcentual de los recursos percibidos a través del FIDES en el presupuesto de ingresos de los estados y municipios Período: 1995-1998

	1995	1996	1997	1998	Promedio
Ingresos totales de los estados	457.229,00	1.206.568,00	2.506.904,00	2.481.860,00	1.663.140,25
Ingresos totales de los municipios	167.854,00	261.339,00	536.828,00	1.039.988,00	501.502,25
Ingreso por FIDES de los estados	12.598,00	83.024,00	172.634,00	285.975,00	138.557,75
Ingreso por FIDES de los municipios	782,00	22.719,00	107.846,00	181.518,00	78.216,25
FIDES/Total ingresos de los estados	2,76	6,88	6,89	11,52	7,01
FIDES/Total ingresos de los municipios	0,47	8,69	20,09	17,45	11,68

Cálculos propios en base a las cifras de la Tabla N° 11 y el Anexo B - 9

ANEXO B -11

Distribución de los recursos percibidos a través del FIDES por área de inversión en gobernaciones y alcaldías Período: 1995 - 1999

Área de inversión	Total					
	Gobernaciones		Alcaldías		Total general	
	MMs Bs.	%	MMs Bs.	%	MMs Bs.	%
Aeropuertos	113,23	1,55			113,23	1,09
Agrícola	52,33	0,72	34,01	1,10	86,34	0,83
Agua potable	195,02	2,66	137,59	4,45	332,61	3,19
Aguas servidas	150,50	2,05	117,63	3,80	268,13	2,58
Catastro	17,57	0,24	5,68	0,18	23,25	0,22
Consolidación de barrios	34,81	0,48	38,41	1,24	73,22	0,70
Deportes	384,89	5,26	162,48	5,26	547,37	5,26
Desechos sólidos	77,11	1,05	110,66	3,58	187,77	1,80
Educación	346,45	4,73	87,36	2,83	433,81	4,17
Electrificación	170,98	2,33	139,63	4,52	310,61	2,98
Fortalecimiento institucional	138,00	1,88	91,38	2,96	229,38	2,20
Justicia de paz	1,58	0,02	1,77	0,06	3,35	0,03
Microempresas			3,04	0,10	3,04	0,03
Ornato y embellecimiento	105,88	1,45	150,79	4,88	256,67	2,47
Otros	132,64	1,81	86,30	2,79	218,77	2,10
Pasivos laborales	8,11	0,11			8,11	0,08
Puertos	16,13	0,22	1,26	0,04	17,39	0,17
Salud	914,63	12,49	150,75	4,88	1.065,38	10,23
Saneamiento ambiental	16,47	0,22	24,06	0,78	40,53	0,39
Seguridad	405,91	5,54	97,54	3,16	503,45	4,83
Servicios comunitarios	298,85	4,08	213,92	6,92	512,77	4,92
Servicios públicos	39,98	0,55	46,13	1,49	86,11	0,83
Transporte	167,51	2,29	248,21	8,03	415,72	3,99
Turismo	13,97	0,19	20,24	0,65	34,21	0,33
Vialidad	3.305,17	45,13	1.058,07	34,24	4.363,24	41,90
Vivienda	215,67	2,95	63,66	2,06	279,33	2,68
Total	7.323,39	100,00	3.090,57	100,00	10.413,79	100,00

Fuente: OCEPRE

ANEXO B – 12
Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los estados
Asignación anual (Millones de bolívares)
Período: 1997 – 1999

	1997		1998		1999		Orden de asignación
	Total	%	Total	%	Total	%	
Amazonas	466,00	0,67	1.367,00	0,67	1.882,00	0,65	21º
Anzoátegui	5.266,00	7,57	15.445,00	7,58	20.632,00	7,59	3º
Apure	2.350,00	3,31	6.757,00	3,32	9.179,00	3,36	18º
Aragua	1.742,00	2,50	5.109,00	2,51	7.776,00	2,86	11º
Barinas	1.212,00	1,74	3.559,00	1,75	4.704,00	1,73	14º
Bolívar	2.148,00	3,09	5.972,00	2,93	9.242,00	3,40	9º
Carabobo	2.798,00	4,02	8.207,00	4,03	12.288,00	4,52	7º
Cojedes	327,00	0,47	960,00	0,47	1.471,00	0,54	23º
Delta Amacuro	538,00	0,77	1.575,00	0,77	1.657,00	0,61	20º
Falcón	3.682,00	5,29	10.802,00	5,30	14.460,00	5,32	4º
Guárico	1.241,00	1,78	3.640,00	1,78	4.618,00	1,70	12º
Lara	1.881,00	2,70	5.515,00	2,70	8.389,00	3,08	10º
Mérida	895,00	1,29	2.624,00	1,29	3.975,00	1,46	18º
Miranda	3.009,00	4,33	8.824,00	4,33	13.579,00	4,99	5º
Monagas	11.721,00	16,85	34.375,00	16,88	50.087,00	18,42	2º
Nueva Esparta	433,00	0,62	1.271,00	0,62	1.963,00	0,72	22º
Portuguesa	973,00	1,40	2.855,00	1,40	4.408,00	1,62	16º
Sucre	1.011,00	1,45	2.964,00	1,45	4.426,00	1,63	16º
Táchira	1.233,00	1,77	3.619,00	1,77	5.479,00	2,01	13º
Trujillo	1.133,00	1,63	3.310,00	1,63	3.752,00	1,38	15º
Vargas					1.648,00	0,68	
Yaracuy	616,00	0,89	1.806,00	0,89	2.754,00	1,01	18º
Zulia	22.081,00	31,76	64.803,00	31,82	83.537,00	30,72	1º
Distrito Federal	2.820,00	4,10	8.271,00	4,11			6º
Total	69.576,00	100,00	203.630,00	100,00	271.906,00	100,00	
Transferencias del estado a sus municipios	11.820,00		36.654,00		51.662,00		
	17,00%		18,00%		19,00%		

Fuente: OCEPRE

ANEXO B – 13

Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los estados Distribución de la inversión por sectores (%) Período: 1997 - 1999

Sector	1997	1998	1999	Promedio
Vialidad	28,60	32,30	15,68	25,53
Salud	23,90	10,70	9,54	14,71
Infraestructura sanitaria	20,20	8,30	28,64	19,05
Saneamiento ambiental	11,80	5,90	9,41	9,04
Educación	6,70	7,40	12,45	8,85
Vivienda	3,90	24,90	11,52	13,44
Cultura y deporte	4,20	9,00	3,43	5,54
Otros	0,70	1,50	9,33	3,84
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: OCEPRE

ANEXO B – 14

Evolución histórica en términos reales del nivel de ingreso del gobierno central, entidades federales y municipios a precios de 1984 Millones de bolívares Período: 1989 - 1999

Año	Nivel de ingreso del gobierno central	Nivel de ingreso de las entidades federales	Nivel de ingreso de los municipios	Total ingreso territorial
1989	102.214,00	13.275,00	4.284,00	17.559,00
1990	128.952,00	19.790,00	4.280,00	24.070,00
1991	108.430,00	17.888,00	4.766,00	22.654,00
1992	113.686,00	14.729,00	4.998,00	19.727,00
1993	91.574,00	13.050,00	5.199,00	18.249,00
1994	97.184,00	15.464,00	5.147,00	20.611,00
1995	89.869,00	14.065,00	5.163,00	19.228,00
1996	100.111,00	18.289,00	3.961,00	22.250,00
1997	110.423,00	25.199,00	5.396,00	30.595,00
1998	91.576,00	18.324,00	7.678,00	26.002,00
1999	83.031,00	14.914,00	7.567,00	22.481,00
TCRP	-2,06	1,17	5,85	2,50

TCRP: Tasa de crecimiento promedio e interanual

Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE y Banco Central de Venezuela (BCV)

ANEXO B – 15

Relación de los ingresos del gobierno central y los gobiernos territoriales respecto al PIB

(1984=100)

Período: 1989 - 1999

Año	Nivel de ingreso del gobierno central	Nivel de ingreso de los estados	Nivel de ingreso de los municipios	Total ingreso territorial
1989	22,75	2,95	0,95	3,90
1990	26,96	4,14	0,89	5,03
1991	20,66	3,41	0,91	4,32
1992	20,42	2,65	0,90	3,55
1993	16,41	2,34	0,93	3,27
1994	17,83	2,84	0,94	3,78
1995	15,86	2,48	0,91	3,39
1996	17,70	3,23	0,70	3,93
1997	18,36	4,19	0,90	5,09
1998	15,24	3,05	1,28	4,33
1999	14,89	2,67	1,36	4,03
TCRP:	-4,15	-0,99	3,65	0,33

TCRP: Tasa de crecimiento promedio e interanual
Cálculos propios en base a cifras de la OCEPRE y BCV

ANEXO B – 16

Evolución histórica del valor real per cápita del nivel de ingreso del gobierno central, estados y municipios (Millones de bolívares)

(1984=100)

Período: 1989 – 1999

Año	Nivel de ingreso del gobierno central	Nivel de ingreso de los estados	Nivel de ingreso de los municipios	Total ingreso territorial
1989	5.416,00	703,00	227,00	930,00
1990	6.612,00	1.015,00	219,00	1.234,00
1991	5.429,00	896,00	239,00	1.135,00
1992	5.562,00	721,00	245,00	966,00
1993	4.379,00	624,00	249,00	873,00
1994	4.546,00	723,00	241,00	964,00
1995	4.114,00	644,00	236,00	880,00
1996	4.487,00	820,00	178,00	998,00
1997	4.848,00	1.106,00	237,00	1.343,00
1998	3.940,00	788,00	330,00	1.118,00
1999	3.502,00	629,00	319,00	948,00
TCRP:	-4,27	-1,11	3,46	0,19

TCRP: Tasa de crecimiento promedio e interanual
Cálculos propios en base a cifras de la OCEI, OCEPRE y BCV