

AGONÍA DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES EN VENEZUELA
Artículo publicado en la Revista SIC del Centro Gumilla, N° 655 Junio – 2003.

Autora: Christi Rangel Guerrero
Economista Universidad de Los Andes
Dra. en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid
Profesora CIEPROL – ULA
Correo: christi@ula.ve

Venezuela Federal

Se entiende por gobiernos territoriales a los entes del sector público subnacional tales como Estados, Municipios y el recién creado Distrito Metropolitano de la Constitución de 1999, cuya posibilidad de compartir el poder junto con el gobierno nacional, determina la forma federal de gobierno en un país. El nacimiento de Venezuela como país ocurre en medio de un contexto federalista, como bien nos lo recuerdan las siete estrellas de nuestro tricolor, que representan a siete provincias nacidas en cabildos abiertos municipales. A finales de la época colonial y en las primeras décadas de la historia republicana, era posible la elección de los representantes gubernamentales de cada entidad en los propios territorios, aunado a la existencia de impuestos locales que permitían cierta discreción en la organización interna de las administraciones territoriales de entonces. Sin embargo, el sistema cambió a partir de 1901, cuando pasamos a ser, en palabras de Allan Brewer-Carías¹, una Federación centralizada en la que el poder se concentró totalmente en el gobierno nacional.

La existencia de una división político territorial en Estados y Municipios durante el siglo XX no implicó el ejercicio de potestades de forma autónoma hasta 1989. El sistema de Federación centralizada funcionaba como una organización política desconcentrada, en la que las autoridades estatales y municipales eran representantes del poder nacional y estaban sometidos a sus mandatos. Este sistema político centralizado de partidos entró en crisis en la década de los ochenta y derivó hacia los primeros intentos de reforma del Estado que se concretaron en un nuevo sistema electoral para los gobernantes territoriales y la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Fue claro el renacimiento de las gobernaciones y las alcaldías como entes del sector público, diferenciados del gobierno central pero corresponsables con éste en el cumplimiento de los objetivos tales como ordenar la convivencia, impartir justicia, asignar bienes y servicios, distribuir la riqueza y promover el crecimiento económico. No obstante, el gran objetivo de fortalecer el sistema democrático a través de acercar el poder al ciudadano, de manera que éste pueda participar efectivamente, requiere algo más que incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa y la repartición de determinadas competencias.

¿Qué caracteriza a una organización federal?

El análisis normativo de un sistema federal de gobierno requiere consideraciones teóricas desde las ciencias jurídicas, políticas y económicas, y se demostrará en base a tales referencias que los elementos que se echan en falta en el federalismo venezolano están generando la agonía de los gobiernos territoriales

Desde el punto de vista jurídico, para categorizar a un país como federal, según Kenneth Wheareⁱⁱ, es necesario que existan previsiones constitucionales que protejan la autonomía de los diferentes niveles de gobierno. Directamente vinculada a esta postura está la visión política que asume el federalismo como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno central y los regionales estén cada uno dentro de su esfera coordinados e independientes.

En contraste con estas teorías, el federalismo venezolano aunque reconocido en el Preámbulo de la Constitución y en su artículo 4, no cumple con la descripción jurídica del término ya que cuando se establece: “*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución*”, está condicionando la organización federal a referencias constitucionales posteriores que de hecho limitan por ley nacional la autonomía de los Estados; tal es el caso del artículo 162 que ordena que una ley nacional debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, siendo este un Poder Público de los Estados. Otro tanto ocurre con los Municipios cuya competencia organizativa se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder Estatal.

Además de que la autonomía limitada niega la idea de descentralización política, está por otro lado el problema de la excesiva concurrencia en el reparto de competencias sin que se haya puesto en marcha el Consejo Federal de Gobierno como instancia de coordinación interinstitucional, lo que obstaculiza toda posibilidad de que el gobierno central y los territoriales estén coordinados e independientes. Los principios de cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad establecidos en la Constitución han sido letra muerta.

Estas realidades permitían, no obstante, el funcionamiento de las gobernaciones y alcaldías por cuanto contaban con importantes recursos vía transferencias intergubernamentales no condicionadas que brindaban cierta autonomía de gestión y, que unida a la buena gerencia y liderazgo de algunos gobernantes hicieron posible intervenciones públicas territoriales destacadas y perceptibles para los ciudadanos. Otro asunto es que el sistema de financiación de los gobiernos regionales y locales promoviera los incentivos correctos a la mayoría de los gobernantes en el desempeño de sus funciones y le permitiera sustentabilidad a tales administraciones; tomando como referencia el análisis económico del federalismo se puede explicar esto último.

En economía el objetivo de eficiencia es fundamental. Dentro de la rama de la economía del sector público la organización federal permite el logro del objetivo de eficiencia en la medida en que la provisión de ciertos bienes y servicios colectivos se ajuste a las preferencias de los ciudadanos, es decir, que la distribución del poder en distintos niveles de gobierno y el ejercicio del principio de autonomía de gestión de los gobiernos territoriales ofrece ventajas potenciales frente a una organización centralizada para que la oferta pública pueda ajustarse a las demandas específicas de los ciudadanos de cada jurisdicción. Pero ojo, esta potencialidad no siempre se materializa en realidades. El diseño del sistema de financiación en ese sistema de gobierno condiciona en buena medida los resultados.

La financiación en un gobierno federalⁱⁱⁱ

Existen tres principios que deben considerarse a la hora de diseñar un sistema de financiación para un gobierno federal: suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal. El primero hace referencia a que toda administración debe contar con los recursos suficientes para el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas, esto es, que se cumpla el equilibrio vertical entre niveles de gobierno; el segundo es que las administraciones territoriales gocen de discrecionalidad en la utilización de sus fuentes de ingreso que permitan destinarlas a la satisfacción de las necesidades directas de la población a la que se deben, y finalmente, la corresponsabilidad fiscal exige que cada nivel de gobierno tiene que disponer de sus propios instrumentos financieros y las respectivas Haciendas deben actuar como protagonistas en la obtención de sus recursos, lo que implica que **las responsabilidades fiscales estén equilibradamente compartidas por todos los niveles de gobierno**. Aunque no se trata de la total autofinanciación por parte de los entes territoriales, estos deberían ser partícipes en la obtención de sus propios recursos en la medida de sus posibilidades por cuanto:

- 1) mejora la perceptibilidad de los ciudadanos en cuanto a la relación tributos pagados – beneficios recibidos, con lo que habrá mayor control público sobre las actividades gubernamentales;
- 2) da mayor transparencia a las finanzas públicas porque el control de los ciudadanos promoverá la rendición de cuentas y mayor cautela en la ejecución del gasto por parte de políticos y burócratas, quienes para aumentar su presupuesto deberán incurrir en el costo político de aumentar sus tipos impositivos; y
- 3) estimula la correcta asignación de los recursos a las finalidades de gasto más eficientes, de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos.

En el caso venezolano, el sistema de financiación ha sido la tarea pendiente en el diseño de nuestra estructura federal desde los primeros intentos en 1989, por lo que las ventajas potenciales de la descentralización se han visto condicionadas. En cuanto al nivel intermedio de gobierno, la asignación de fuentes propias de financiación es tan exigua que señalan una dependencia presupuestaria de las transferencias desde el gobierno central de un 98%, según cálculos del CIEPROL-ULA, en base a datos de OCEPRE para 1999. El proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal ya suena a quimera y más ahora en que la drástica reducción en la fuente de ingresos petroleros desde finales de 2002 sumada a los compromisos de deuda interna y externa acumulados en los últimos tres años ha mermado las arcas financieras nacionales de forma tan dramática que habrá mucha resistencia por parte del ejecutivo nacional a ceder recursos fiscales a otros niveles de gobierno.

Los gobiernos municipales muestran otra realidad al disponer de amplias posibilidades tributarias que les permiten ser más corresponsables fiscalmente, empero tales fuentes de ingreso dan opciones fundamentalmente a los Municipios de carácter urbano y más a aquellos que aglutinan importantes actividades económicas. La realidad de las finanzas municipales en Venezuela muestra un rango de variedad que va desde Municipios cuyas fuentes propias les aportan más del 90% de sus recursos presupuestarios (Chacao y Sucre en Miranda) hasta Municipios cuyas fuentes propias representan menos del 1% de sus ingresos totales (Aricagua en Mérida y Arismendi en Barinas); en medio de estos dos casos polares más de un 72% del total de Municipios venezolanos se concentran del lado

dependiente de las transferencias intergubernamentales^{iv}, bien sea por razones como el escaso potencial de sus fuentes tributarias, por ejemplo en las zonas agrícolas, rurales y de población dispersa o bien porque no existe voluntad política por parte de los gobernantes para aplicar y cobrar los impuestos de que disponen. (Ver cuadro anexo)

La ausencia de corresponsabilidad fiscal de Estados y Municipios dificulta la concreción de las posibles ventajas enumeradas supra líneas, pudiéndose afirmar además, según datos presupuestarios de varias entidades, que en Venezuela está ocurriendo el problema del “flypaper effect” o efecto papel mata moscas, según el cual el dinero transferido se queda pegado a los usos burocráticos de cada entidad por la que pasa y así, la disponibilidad de recursos para la ejecución de una competencia pública concreta queda reducida de manera considerable. Bajo estas circunstancias no hay posibilidad de ajuste de la oferta pública subnacional a la demanda de los ciudadanos.

Conclusión

En suma, la República Bolivariana de Venezuela como Estado federal descentralizado se caracteriza por:

- 1) La inexistencia en la práctica de una instancia de armonización en las relaciones intergubernamentales ni de coordinación en la ejecución de las competencias concurrentes, que son mayoría entre todas las actividades previstas por el sector público;
- 2) Gobiernos territoriales con autonomía de gestión limitada legalmente o dependiente de la voluntad del ejecutivo nacional;
- 3) Estados sin fuentes propias de financiación que los obligan a depender en más del 98% de las transferencias desde el centro y Municipios con mayores posibilidades fiscales pero aún así dependientes también de las transferencias intergubernamentales.

A estos tres aspectos que han caracterizado nuestra organización federal desde sus comienzos se añade ahora una política de recortes presupuestarios desde el centro, en la que el ejecutivo nacional dejó de ser el administrador de los recursos públicos, para asumir una postura de único propietario en la que no privan las disposiciones legales para el reparto sino la discrecionalidad según la coincidencia política con las posturas del ente central, de tal manera que los gobierno regionales y locales que de algún modo apoyaron el “paro golpista” no tienen derecho a recursos mientras que los que se portaron bien es decir en un todo de acuerdo con “el proceso revolucionario” entonces disponen de lo que les corresponde legalmente.

Un sistema de financiación en el que además del desequilibrio en la distribución de responsabilidades fiscales priva la discrecionalidad en la asignación presupuestaria y la ausencia de respeto por las disposiciones legales previstas hace insostenible el funcionamiento de la organización federal. Los gobiernos territoriales quedan entonces como meros aparatos burocráticos, incapaces de llevar adelante la asignación de bienes y servicios fundamentales ni asumir obras de inversión en pro del crecimiento de su jurisdicción, que son sus principales funciones. La posibilidad de lograr una verdadera una aproximación del poder a los ciudadanos a través de los gobiernos más cercanos está siendo

distorsionada a través de pseudo organizaciones políticas tales como guarniciones, círculos bolivarianos y cooperativas negadas a la apertura y la pluralidad.

El gobierno federal y descentralizado es una ilusión si tenemos en cuenta la teoría jurídica, política y económica. La concentración actual del poder hace que la crisis de gobernabilidad de nivel superior de gobierno contamine al resto de administraciones públicas de forma irremediable. Tal vez no tendría por qué ser así de existir verdadera autonomía en los gobiernos regionales y locales. En estas circunstancias los gobiernos territoriales podrían tener sus días contados.

ⁱ Brewer-Carías, Allan ((2001) “Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999” Editorial Jurídica Venezolana – UCAT. Caracas.

ⁱⁱ Citado por Oates, Wallace (1977) “Federalismo Fiscal” Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

ⁱⁱⁱ Información tomada de Rangel, Christi (2001) “La Constitución óptima en el marco del Federalismo Fiscal. Análisis teórico y experiencia española” Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.

^{iv} Según cálculos realizados en CIEPROL con datos presupuestarios de OCEPRE en 1999, sólo 90 Municipios del total existentes en Venezuela financiaba con recursos propios más del 30% de su presupuesto, lo que representa un escaso 27% de los municipios venezolanos.