

El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias

Sumario

A modo de introducción. Municipios, financiación y eficiencia pública. Teoría y práctica de las finanzas municipales en Venezuela a partir de 1999. Balance global de las reformas: el municipio arrinconado. Referencias.

Resumen

El sistema financiero es determinante en los resultados de la gestión pública local por razones de eficiencia, de equidad y de participación. En Venezuela, la importancia de los ingresos petroleros ha provocado un gran centralismo en las finanzas, que había disminuido con el proceso de descentralización iniciado en 1989, pero que se refuerza a partir de 1999 a través de disposiciones legales y prácticas de ejecución financiera desde el gobierno central, que debilitan el ejercicio autónomo del poder local. La potestad tributaria municipal y las transferencias intergubernamentales son analizadas en la teoría y en la práctica como prueba de un nuevo centralismo financiero en Venezuela sin controles ni contrapesos.

Palabras Clave: *Venezuela, finanzas municipales, eficiencia pública, descentralización.*

Abstract

The financial system is important in the local public results management for reason of efficiency, equality and participation. In Venezuela, the oil deposits importance has provoked a big centralism in the finances, which had reduced with the decentralization process initiated in 1989, but which became stronger since 1999, through the legal and practical dispositions of the financial execution since the central government which weaken the local power autonomous practice. The municipal tributary protesting and the inter government transfers have been analyzed in the theory and in the practice as an evidence of a new financial centralism in Venezuela without any controls nor counterweights.

Key Words: *Venezuela, municipal finances, public efficiency, decentralization.*

Artículo: *Recibido, Julio 23 de 2007; aceptado, septiembre 6 de 2007.*

Christi Rangel Guerrero: *Doctora en Ciencias y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid. Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Coordinadora de los proyectos CIEPROL, Universidad de los Andes; Mérida Venezuela.*

Correo Electrónico: *christi@ula.ve*

El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias*

Christi Rangel Guerrero

A modo de introducción

Uno de los temas ampliamente tratados dentro del campo del federalismo fiscal es el de la financiación de los gobiernos territoriales como consecuencia de la distribución del poder en varios niveles de gobiernos. Los análisis teóricos y la experiencia internacional comparada demuestran que los gobiernos municipales tienen amplias ventajas como prestadores de bienes y servicios pero pocas virtudes como recaudadores de tributos, lo que naturalmente produce el desequilibrio vertical o concentración de recursos en el nivel nacional de gobierno mientras los gobiernos subnacionales enfrentan problemas de suficiencia financiera (Oates, 1977 y 1999; Monasterio y Suárez, 1998; Musgrave y Musgrave, 1995). A la vez, suele ser común el problema de desequilibrio horizontal, que se refiere a las disparidades económicas entre gobiernos de un mismo nivel por razones geográficas, demográficas, de equipamiento y capacidad técnica de los gestores.

Ambos desequilibrios han promovido toda una discusión sobre cuáles fuentes de ingreso permiten a los municipios cumplir con su cometido sin perturbar la estabilidad macroeconómica o limitar la libre circulación de bienes y servicios dentro del país mientras se procura la equidad interterritorial, concebida como la garantía de prestación de los servicios públicos mínimos a cambio del mismo esfuerzo fiscal¹. En este sentido, existen diversas alternativas de diseño de los sistemas de financiación que combinan tres fuentes principales: tributos, transferencias intergubernamentales y crédito público², alternativas cuya idoneidad depende de las características propias de cada país.

En Venezuela, el peso de los ingresos petroleros en las finanzas públicas ha sido razón para el descuido en la estructuración del sistema fiscal como un todo; mientras se consolidaron los mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano podía acceder a las ganancias de la explotación de hidrocarburos, el sistema tributario no petrolero se hizo arcaico, innecesario y políticamente incorrecto. Antes de activar el sistema tributario, los gobiernos de turno prefirieron cubrir las insuficiencias presupuestarias con deuda externa, luego con devaluación y creación de dinero inorgánico, después con deuda interna, hasta que finalmente hubo que recurrir a los tributos. Uno de los tantos efectos de este fenómeno ha sido

*Este artículo es parte de los resultados del proyecto "El Municipio en Venezuela" de código D-200-02-09-A, financiado por el CDCHT de la Universidad de Los Andes. Para su realización se contó con la información levantada por las abogadas Marly Benitez y Paola Rincón en la formulación de sus trabajos de grado, así como de las economistas Dayanara Valladares y María Alexandra Segovia. De igual manera fueron muy útiles los aportes del Dr. Carlos Mascareño en el suministro de información y consejos. Finalmente, se reconoce y agradece a la organización Fullbright del gobierno de los Estados Unidos de América y a la School of Public Policy de George Mason University por sus contribuciones.

1 Recibir los servicios mínimos a cambio del mismo esfuerzo fiscal es una medida de equiparación interregional propuesta por Musgrave y Musgrave (1995:575). Ella implica la obligación de todos los ciudadanos a contribuir con los gastos públicos según sus posibilidades. Que todos hagan el mismo esfuerzo no es que todos contribuyan con la misma cantidad de dinero, sino que todos aporten en la misma proporción.

2 Un análisis detallado de los modelos de financiación para gobiernos multi-nivel está en Rangel (2003).

la debilidad en la cultura tributaria de la población en general, incluidos los políticos y tecnócratas, que han tratado de evitar utilizar los tributos como mecanismo de financiación; los ciudadanos, que piensan que tienen derecho a los bienes y servicios sin el deber de contribuir, los académicos, que poco se han dedicado al estudio sistemático del sistema tributario venezolano, hecho demostrado por la poca atención al tema en los pénsumes de estudios dentro de las universidades y la ausencia de revistas especializadas y de centros de investigación para producir conocimiento útil al servicio del gobierno en esta materia. Dadas las circunstancias descritas es de esperar que el sistema fiscal en su conjunto tenga gravísimas fallas desde el punto de vista de los principios financieros y tributarios generalmente aceptados, aun cuando se hayan incrementado considerablemente los esfuerzos y los frutos de la recaudación en los últimos años en el nivel nacional.

La dependencia petrolera del sector público también impactó al federalismo venezolano, este elemento fue determinante en la profundización del centralismo durante el siglo XX y en el rezago de la descentralización de

ingresos respecto a la descentralización política y de competencias iniciada en 1989. En el caso del sistema de financiación municipal, los instrumentos tributarios disponibles favorecen a algunos municipios según su vocación económica y densidad de población, mientras que dejan sin oportunidades a otros. Igualmente, las transferencias intergubernamentales tienen fórmulas de reparto en la que sólo son considerados criterios de población y el territorio, mientras que en otros países se utilizan indicadores más complejos con base en costos de producción promedios de los servicios locales más importantes y la capacidad fiscal³. El resultado de este pobre diseño es un amplio margen de variación en las finanzas municipales respecto a la cuantía de los recursos disponibles en cada entidad y la importancia relativa de cada fuente, con predominio de una alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. El cuadro No.1 presenta una muestra de municipios en la región de Los Andes, seleccionados para el proyecto de investigación "El Municipio en Venezuela" adelantado por el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de la Universidad de Los Andes.

Cuadro No. 1. Ingresos efectivamente obtenidos en 2002

Bolívares a precios corrientes					
Municipios	Propios	%	Transferidos	%	Total Ingresos
Estado Mérida					
Libertador	7.986.076.811,8	44,6	9.907.594.572,9	55,4	17.893.671.384,7
Alberto Adriani	1.609.261.757,9	36,9	2.751.800.267,7	63,1	4.361.062.025,7
Zea	151.048.020,2	11,9	1.116.027.644,3	88,1	1.267.075.664,5
Miranda	64.717.589,4	4,3	1.430.226.595,5	95,7	1.494.944.184,9
Aricagua	1.007.150,0	0,1	1.493.401.928,3	99,9	1.494.409.078,3
Estado Tachira					
San Cristobal	14.778.638.859,0	65,1	7.934.198.129,4	34,9	22.712.836.988,4
Cardenas	435.364.205,4	28,1	1.115.421.121,8	71,9	1.550.785.327,1
Jauregui	342.142.705,0	24,0	1.081.386.053,0	76,0	1.423.528.758,0
San Simón	14.939.742,4	1,6	908.938.795,0	98,4	923.878.537,4
Estado Trujillo					
Trujillo	250.000.000,0	6,5	3.603.789.135,0	93,5	3.853.789.135,0
Carvajal (2001)	74.402.221,6	2,8	2.559.930.400,1	97,2	2.634.332.621,6
Boconó	138.967.007,0	6,0	2.167.094.645,0	94,0	2.306.061.652,0
Urdaneta	36.002.480,0	5,2	654.928.300,0	94,8	690.930.780,0
Estado Barinas					
Barinas	2.539.856.645,8	35,9	4.539.856.645,0	64,1	7.079.713.290,8

Fuente: Memoria y cuenta de los municipios, cálculos propios.

³ España utiliza estos indicadores para la definición del Fondo de Compensación Interterritorial y la Participación en los Ingresos del Estado (PIE); por otro lado, la Unión Europea también consideró este tipo de indicadores para establecer el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión, todos estos considerados fondos estructurales para los países menos desarrollados de la Unión.



En el cuadro se observan los ingresos efectivamente obtenidos, clasificados en propios y transferidos, en varios municipios representativos de los tres estados andinos (Mérida, Táchira y Trujillo) y uno de Barinas⁴. Queda evidenciado el alto nivel de dependencia financiera de las transferencias desde el Poder Nacional: sólo un municipio financia con su propio esfuerzo más del 50% de su presupuesto mientras que la mayoría depende en más del 70% de las transferencias. Esta situación es extensible al resto de los municipios del país, hecho constatado ya por varios estudios previos de diversas universidades venezolanas⁵. Además, es visible la diversidad de un municipio a otro, en cuanto al nivel de dependencia y la cuantía de los recursos que administran.

El panorama financiero municipal se agrava con los recortes en las transferencias municipales decididos en 2006 junto a prácticas financieras desde el poder nacional criticables desde el punto de vista legal y económico. Las fuentes de ingreso fiscal que apenas empezaban a ser repartidas son concentradas nuevamente en el poder nacional. Sobre estas circunstancias y los efectos en el desempeño de los gobiernos municipales se discernirá en el presente escrito.

1. Municipios, financiación y eficiencia pública

Para la exploración de las relaciones entre el gobierno local y la eficiencia es necesario aclarar cómo se concibe la eficiencia pública para los efectos de esta reflexión. En este sentido, se asume la postura de Albi, González-Páramo y Zubiri (2000) quienes definen la eficiencia pública como el ajuste de la oferta desde el sector público a las exigencias de los ciudadanos-votantes⁶. Efectivamente, si partimos de la visión instrumental de las finanzas públicas, de las políticas públicas y del propio Estado, la eficiencia no puede ser otra que la que se logra cuando éste procura el bienestar colectivo y

resuelve las necesidades que individualmente no pueden ser resueltas, el objetivo último de toda acción de gobierno es el bienestar de la sociedad como un todo y la satisfacción de las necesidades colectivas.

En esta búsqueda del logro de los objetivos del sector público, el federalismo fiscal como campo dedicado al análisis de la distribución adecuada de competencias y recursos fiscales entre niveles de gobierno, ha estudiado y demostrado las ventajas de los gobiernos subnacionales como prestadores de ciertos bienes y servicios. Los exponentes clásicos, tales como Tiebout, Oates, Musgrave, Olson, Buchanan, entre otros⁷, consideran que los gobiernos locales lograrán una asignación de bienes públicos superior en términos de eficiencia a la que pudiera hacer el gobierno central, cuando no hay economías de escala y los consumos están limitados dentro de cada jurisdicción, esto es, que no se producen externalidades interjurisdiccionales. Sin embargo, para estos autores, el gobierno central es el que debe asumir la función de estabilización económica y la distribución del ingreso en búsqueda de la equidad⁸.

Son tres los argumentos más importantes a favor de la provisión descentralizada de bienes públicos para el logro de la eficiencia:

- En países con comunidades heterogéneas, los costos de provisión, la demanda y el nivel eficiente de producción pública varía de una jurisdicción a otra, por lo que la oferta pública debe variar para ajustarse a cada realidad. El gobierno central suele tener límites legales al trato diferenciado en la provisión pública por regiones, no siendo así en el caso de los gobiernos locales cuyo limitado campo de actuación les permite ofrecer los bienes de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos.
- La cercanía a los ciudadanos da a los gobiernos locales ventajas en el acceso a la

4 Para la selección de la muestra se consideró tomar los municipios capitales de los tres estados andinos, municipios medianos y municipios pequeños, en términos de población. Los municipios pequeños: (Aricagua, Simón Rodríguez, Urdaneta y Zea) son los que presentan mayor grado de dependencia.

5 Investigaciones del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) bajo la coordinación de De la Cruz (1997), el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES-UCV) y el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL-ULA).

6 Se diferencia este concepto de otros empleados por los mismos autores citados con relación a la acción gubernamental, tales como el de eficiencia económica, concebida como la que se logra cuando el sector público asume sólo las responsabilidades que mejor puede cumplir y deja al mercado lo que éste puede hacer bien; y el de eficiencia productiva, entendida como la que se alcanza cuando el sector público maximiza la producción pública con la combinación adecuada de insumos al más bajo coste.

7 El trabajo de los autores citados es analizado en Rangel (2003).

8 Para los efectos de este trabajo se asume la clasificación de las funciones públicas de Musgrave y Musgrave (1995): función asignación: provisión de bienes y servicios cuyos mercados presentan fallos; función distribución: ajuste del ingreso entre los ciudadanos en búsqueda de la equidad y cohesión social; función estabilización: lograr el cumplimiento de las metas macroeconómicas.

información sobre las preferencias reales de los electores y los costos de provisión, ventaja que no tiene el gobierno nacional (Oates, 1999, 1123), ya que aún teniendo delegados en cada jurisdicción el tipo de relación ciudadano-delegado, delegado-gobierno central, no ofrece incentivos adecuados para la rendición de cuentas y la transmisión de información a los gestores públicos nacionales. La cercanía gobierno-ciudadano como una respuesta al problema de agencia⁹, influye sin lugar a dudas en la gestión eficiente dadas las presiones desde los ciudadanos por mejores servicios.

- Otros desarrollos teóricos más novedosos demuestran que allí donde hay varios gobiernos actuando se dan mayores posibilidades para la innovación y experimentación en la gestión, lo que conlleva a acumular experiencias tanto positivas como negativas que se comparten, y así aumentan las posibilidades de que experiencias positivas sean replicadas y las negativas se eviten¹⁰.

A la vez, corrientes teóricas distintas a las del federalismo fiscal clásico han reivindicado la importancia de los gobiernos locales en funciones que impactan los objetivos de distribución y estabilización, más allá de la provisión de bienes y servicios locales, ofreciendo otras perspectivas de análisis en las que éstos pueden cumplir un papel protagónico en el estímulo al crecimiento económico y la promoción del empleo¹¹. Autores como Borja y Castells, Vázquez Barquero, Boissier y González, estudiados en Segovia (2006), defienden esta idea y además apuestan por el fortalecimiento del gobierno municipal para enfrentar los retos que impone la globalización. Estas propuestas han ido ganando consenso en los últimos lustros y con ellas la puesta en práctica de políticas promotoras del crecimiento en el nivel local en varios países; tanto en aquellos considerados

desarrollados, como los que están en vías de desarrollo, a la vez que en países federales como en los unitarios¹².

Así las cosas, no cabe duda, que los municipios tengan su razón de ser desde el punto de vista de la búsqueda de la eficiencia pública, primordialmente cumpliendo la función de provisión pública de los bienes y servicios de carácter espacial limitado y también como promotores del desarrollo con competencias que no atenten contra la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, sobre este punto y su vinculación con la legitimidad del gobierno y la calidad democrática, existen ciertos límites que enfrentan los gobiernos municipales y que afectan directamente el logro del objetivo de eficiencia. Tal como fue expuesto en Rangel (2003), la clara delimitación de competencias de gasto entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para evitar vacíos en la gestión, así como duplicidades de gasto, lo que a su vez permite menos confusión en los ciudadanos a la hora de exigir responsabilidades sobre las acciones públicas que directamente los afectan.

En cuanto al sistema financiero, que es el tema objeto de estudio en esta investigación, existe amplia aceptación sobre la necesidad de garantizar la suficiencia financiera en cada nivel de gobierno. En una situación ideal cada administración debería prever los recursos que necesita con base a sus necesidades reales de gasto y obtenerlos sin mayor contratiempo. Pero, el sistema de financiación municipal amerita una elaboración cuidadosa por las razones siguientes:

- Los tributos por utilizar tienen que respetar los principios de estabilidad macroeconómica, libre circulación de bienes y personas, perceptibilidad, bases imponibles inmóviles y reparto homogéneo de éstas en el territorio. El resultado es que son pocos los tributos que pueden cobrarse, de baja elasticidad-renta, y rendimiento variable según las características de cada jurisdicción.

9 El problema de agencia se refiere al riesgo moral que asumen los ciudadanos-electores al encargar a los representantes políticos la creación de leyes y toma de decisiones sobre problemas colectivos. Es posible que el agente (político o tecnócrata) busque intereses personales en detrimento de los intereses del principal (ciudadanos-votantes). Ha sido demostrado que este problema se minimiza con la proximidad de los gobiernos, es decir cuando existen gobiernos locales autónomos cercanos a los ciudadanos.

10 Oates (1999, 1132) refiere esta opción como federalismo de laboratorio

11 Aunque pareciera que hubiera contradicción en las teorías clásicas del federalismo y las propuestas referidas como desarrollo endógeno, tal como lo plantea Segovia (2006), la contradicción es aparente si consideramos las coincidencias en la visión espacial de los problemas públicos, el apego al principio de subsidiariedad y el respeto al equilibrio macroeconómico de los programas de gasto locales que promueven crecimiento y empleo. Por ejemplo, las políticas de crédito a las microempresas y pequeñas empresas.

12 En Segovia (2006) se describe la experiencia internacional comparada de la aplicación de políticas de promoción del crecimiento económico desde los gobiernos subnacionales.



- Por esto se requiere complementar las finanzas con transferencias intergubernamentales para lograr varios objetivos; el primero es la suficiencia, pero también con ellas se puede buscar la equiparación entre jurisdicciones en la prestación de servicios básicos y disposición de infraestructura para el desarrollo, corregir efectos externos interjurisdiccionales e incluso promover la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, no cualquier transferencia puede lograr estos propósitos, para cada objetivo se debe diseñar un instrumento tratando de evitar los riesgos de que el dinero transferido se desvíe de su meta o se quede adherido en la administración, pero a la vez debe permitir cierta discreción a los receptores para puedan ajustar la oferta de bienes y servicios a las necesidades particulares de sus ciudadanos.
- Finalmente está la opción del crédito público que puede resultar positiva si se utiliza estrictamente para gastos de inversión y cuando existen fuertes controles en su utilización, tanto del gobierno como del mercado de capitales. Ofrece la ventaja de permitir prorratear los costos de inversiones en el tiempo y así equipararlos con el disfrute de sus beneficios¹³.

En definitiva, existen varios aspectos técnicos que deben ser considerados a la hora de definir las fuentes y sus formas, ello determinará la suficiencia pero también otro aspecto fundamental que es la autonomía financiera. Gozar de autonomía financiera significa que los gobiernos municipales puedan decidir cuánto ingresar y cómo utilizar esos recursos del otro lado del presupuesto, sólo de esta manera es posible que se haga efectiva la oportunidad de ofrecer servicios públicos considerando las particularidades de demanda y de costos en ese territorio. El logro de la autonomía depende en buena medida de la capacidad de financiamiento con recursos propios, conocida como corresponsabilidad fiscal, que a su vez genera impactos positivos en la participación ciudadana. Cuando los receptores de los bienes y servicios son contribuyentes directos se generan estímulos

para mantenerse vigilantes de la buena utilización de los fondos públicos y exigir rendición de cuentas.

Del sistema financiero depende en buena medida la asignación adecuada de los fondos públicos, la capacidad de respuesta a los problemas del gobierno local, la participación¹⁴ y también la estabilidad macroeconómica y el desarrollo integral y equilibrado de todos los territorios de un país. Esto no menoscaba de ninguna manera la importancia de otros niveles de gobierno, especialmente del nivel central. Pero la concentración excesiva de competencias y recursos en el centro es errada, si se desea mejorar la eficiencia y fortalecer el sistema democrático, allí donde coexisten en una misma nación comunidades diferenciadas en sus necesidades, sobre todo cuando se produce en un contexto en el que no está clara la división horizontal del poder. De aquí podemos derivar la lógica contraria: si la búsqueda es la imposición de un sistema monopolizado por el centro en la toma de decisiones y el cumplimiento de funciones, entonces sí que debemos descartar la existencia de gobiernos locales autónomos. Bajo esta búsqueda, la eficiencia pública como objetivo se desdibuja porque el dictador benevolente-concebido en la economía pública para explicar ciertos fenómenos- capaz de interpretar y atender las necesidades de un colectivo, quedó definitivamente aniquilado por la escuela de elección pública, comprobada la imposibilidad de que un gobierno autocrático maximice el bienestar social.

2. Teoría y práctica de las finanzas municipales en Venezuela a partir de 1999

Con la instauración de un nuevo gobierno en Venezuela a partir de 1999, se genera gran incertidumbre sobre el futuro de los gobiernos municipales: por un lado era notoria la reticencia del presidente Hugo Chávez hacia la descentralización y el federalismo, manifiesta desde los inicios de su mandato, tal como lo reseñan Sánchez Melean (2002), Lalander (2004), Mascareño (2005), y Rachadell (2006b)¹⁵. Por otro lado, parecía que la democracia participativa y la descentralización

13 En los países en vías de desarrollo no existe un claro consenso sobre las ventajas de esta opción. La experiencia es diversa, para algunos países ha sido negativa (Argentina) y en otros países ha dado buenos resultados (Ecuador).

14 Sobre este punto recomendamos el trabajo de Cano y Rangel (2000) "La necesaria corresponsabilidad fiscal en los gobiernos locales" disponible en http://webdelprofesor.ula.ve/cjuridicas/christi/publicaciones_electronicas.

15 Rachadell (2006b) cita palabras del Presidente tomadas de la página web emancipación, en las que expresa: "A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué? Porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro."

desconcentrada tendrían como escenario a los municipios y las parroquias (Lalander, 2004, p. 68), lo que podría haber llevado a pensar que el gobierno actual daba preferencia al poder local frente al de los estados en su búsqueda de mayor participación del pueblo. Sin embargo, como se demuestra a continuación el debilitamiento financiero recurrente del municipio en los últimos años aclaran cualquier duda: menos recursos y mayor condicionamiento en su utilización cercenan las posibilidades de que los municipios cumplan sus objetivos como prestadores de servicios y como instancias de democratización.

2. 1. Sobre la potestad tributaria

La Constitución de 1999 recogió regulaciones que estaban contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) y en otras leyes (Rachadell, 2006, p. 122), entre ellas las relativas a los tributos que pueden ser recaudados por los municipios, con algunas novedades que en la práctica han sido inocuas. Por ejemplo, las dos figuras tributarias cedidas¹⁶: el impuesto territorial rural o sobre predios rurales y el impuesto sobre transacciones inmobiliarias. La posibilidad de recaudar estos impuestos era positiva desde el punto de vista de la equidad horizontal ya que ampliaba las opciones de recaudación a los municipios con baja población y de carácter rural, siempre en desventaja económica respecto a los municipios urbanos y de concentración comercial e industrial. Sin embargo, el impuesto sobre transacciones inmobiliarias no ha sido regulado¹⁷ mientras que con relación al impuesto sobre predios rurales existe gran confusión por lo establecido en el Decreto-Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que contempla un impuesto de similares características al previsto en la Constitución para los municipios, pero cuya recaudación corresponde al Poder Nacional. En definitiva, el impuesto territorial rural no ha podido establecerse ni cobrarse por ningún nivel de gobierno, lo que implica que no se han materializado avances en materia tributaria municipal luego de la Constitución de 1999.

Otra novedad sobre el poder tributario municipal en la Constitución es su explicación en el artículo 180, con “el objeto de deslindar de la materia tributaria las potestades reguladoras del

Poder Nacional” (Brewer-Carías, 2001, p. 50). Sin embargo, el poder tributario declarado especial para los municipios, está limitado en el numeral 13 del artículo constitucional 156, ya que el Poder Nacional puede “definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales”. El establecimiento de límites a las alícuotas surge por el problema de voracidad fiscal de algunos municipios, especialmente en el cobro del Impuesto de Actividades Económicas, problema real en algunos casos, pero cuya solución representa una intromisión en la autonomía del municipio.

Luego, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) fue el siguiente instrumento legal con efectos en el poder tributario municipal. En esta se avanzó con la estandarización de las características de los impuestos municipales enumerados en la Constitución, solventando un vacío sobre la materia que se prestaba a confusiones de interpretación tanto al momento de crear las ordenanzas tributarias como al momento de aplicarlas. Sin embargo, hubo un grave fallo de omisión ya que la LOPPM pudo haber desarrollado la legislación de los impuestos a los predios rurales y el de transacciones inmobiliarias para ampliar las opciones de recaudación en muchos municipios de carácter rural, pero no lo hizo. Se materializó en cambio, la disposición constitucional de establecer límites a las alícuotas, específicamente las del Impuesto a las Actividades Económicas para los casos de los servicios eléctricos, las radio-difusión sonora y las telecomunicaciones (disposiciones finales de la LOPPM).

El cuadro siguiente muestra el peso en porcentaje de los ingresos tributarios efectivamente recaudados en 2002 por un grupo de pequeños municipios escogidos por su carácter rural. Queda evidenciado aquí que la potestad tributaria vigente, en la práctica da muy pocas posibilidades a los municipios de baja población y escasas actividades comerciales e industriales, y la propensión a la desigualdad interterritorial que debería ser compensada con transferencias intergubernamentales, como mecanismos de coparticipación en la recaudación fiscal que el Poder Nacional realiza en toda la geografía de Venezuela (Barrios, 2000).

16 Se llama tributo cedido aquel que depende de la legislación establecida por un nivel de gobierno (en este caso el nacional) para determinar todos sus componentes, pero es otro nivel quien recauda y se queda con el dinero (en este caso el municipio).

17 El impuesto sobre transacciones inmobiliarias aparece como un impuesto de los estados en la Ley de Hacienda Pública Estatal, aprobada en segunda discusión pero vetada por el Presidente.

**Cuadro No. 2.** Ingresos tributarios con relación a los ingresos totales expresados en porcentaje.

	Merida			Trujillo	Tachira	
	Aricagua	Miranda	Zea	Urdaneta	S. Rodriguez	Jauregui
Actividades Econom.	0,03	1,96	1,02	0,24	0,07	10,09
Vehiculos	0,01	0,33	0,22	0,12	0,06	0,56
Propaganda	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02
Espectaculos	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Juegos y Apuestas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28
Inmobiliario Urbano	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00
Deuda por impuestos	0,00	0,81	0,00	0,40	0,47	1,34
Tasas	0,02	0,77	0,89	0,21	0,24	6,04
Total Ingresos Tribut.	0,07	4,02	2,13	0,98	0,84	18,33

Fuente: Memorias y cuenta de los municipios del año 2002 y cálculos propios.

2.2. Sobre las transferencias intergubernamentales

Al momento de aprobarse la Constitución de 1999 los municipios contaban con tres transferencias intergubernamentales importantes: el Situado Municipal, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y las Asignaciones Económicas Especiales. Además recibían otras transferencias de carácter extraordinario provenientes del Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), del Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), del Ministerio del Interior y del Fondo de Estabilización Macroeconómica, entre otras.

El Situado Municipal en teoría

El Situado, transferencia intergubernamental prevista en la Constitución de 1961 para ser repartida entre los estados y los municipios (art. 229), fue creciendo en proporción a partir de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) hasta alcanzar el 20% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional, pero con la Constitución de 1999 se produce una desmejora porque el porcentaje, antes considerado mínimo, fue limitado a un máximo del 20% (art. 167.4), lo que se tradujo en disminuciones reales en los años siguientes (Mascareño, 2005). Los municipios acceden al Situado participando por lo menos 20% de los ingresos ordinarios de cada estado y como estos dependen fundamentalmente del Situado, lo que ocurra

con el Situado de los estados influye directamente en la proporción que va hacia los municipios.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) introdujo una novedad en la fórmula de reparto del Situado a los municipios al incluir la variable extensión territorial con un porcentaje del 20%, que posteriormente se redujo mediante una reforma de la Ley al 5%, quedando en definitiva la distribución: 45% en partes iguales, 50% en proporción a la población y 5% en proporción a la extensión territorial. Esta transferencia no está condicionada a un gasto en particular y es la de mayor importancia en peso relativo dentro del presupuesto municipal de la gran mayoría de los municipios venezolanos.

El Situado Municipal en teoría

El Situado Constitucional, según la LODDT debía repartirse por dozavos durante los primeros siete días de cada mes; sin embargo, las circunstancias de polarización política presentes en Venezuela (García-Guadilla, 2006) han provocado retrasos sistemáticos en el envío oportuno de ésta y otras transferencias intergubernamentales a los estados y los municipios. Un ejemplo de esto son las acciones de abstención junto con medida cautelar innominada interpuestas por los gobernadores de los estados Carabobo y Yaracuy en 2003 ante la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo contra el "incumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional de la obligación contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Descentralización,

Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que obliga a remitir el Situado Constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes” (Rachadell 2006b). Ambas acciones fueron admitidas y resultaron procedentes.

Además de los retardos en su entrega, el Situado no se ha distribuido adecuadamente entre estados y municipios debido a la manipulación contable de los recursos ordinarios del Presupuesto Nacional y la creación de presupuestos paralelos en los que no participan ni los estados ni los municipios. En cuanto a la manipulación contable, el gobierno nacional ha modificado las leyes de presupuesto para que partidas de ingreso que antes se consideraban ordinarias, pasen ahora a ser extraordinarias (y, por tanto, no susceptibles de reparto), como es el caso de las utilidades cambiarias del Banco Central de Venezuela (Rachadell, 2006b). Así mismo, la subestimación del precio del petróleo para el cálculo de los ingresos por la explotación y comercialización petrolera han permitido la conformación de fondos extra presupuestarios (que tampoco se reparten entre los gobiernos subnacionales), de sumas cuantiosas ya que los precios del petróleo en la práctica han duplicado las estimaciones presupuestarias durante los años 2004, 2005 y 2006¹⁸.

El Fondo de Compensación Interterritorial en teoría

La Constitución de 1999 previó con especificidad otra transferencia para los estados y municipios, el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 185), de nombre idéntico y características similares al existente en España, cuyo objetivo era apoyar a los territorios de menor desarrollo relativo y buscar la equidad horizontal (igualación en la prestación de servicios mínimos entre gobiernos del mismo nivel). Dada la dependencia del Fondo de Compensación de la conformación y funcionamiento del Consejo

Federal de Gobierno, éste no se ha creado a pesar de las disposiciones transitorias previstas en la Constitución vigente¹⁹.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en teoría

El FIDES fue creado en 1993 para impulsar el proceso de descentralización iniciado en Venezuela, específicamente a través del fortalecimiento de las finanzas subnacionales para la ejecución de los gastos más cuantiosos (los de inversión) y promover el desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional. Era una transferencia intergubernamental para los estados y municipios condicionada a la formulación de proyectos de inversión en áreas específicas previstas en la Ley que la regula.

La primera reforma hecha al FIDES luego de ser aprobada la Constitución vigente ocurrió el 30 de octubre de 2000, mediante gaceta N. 37.066 en la que se acordó que 20% de los recursos de cada estado y municipio debían ser ejecutados en proyectos propuestos por las comunidades organizadas, oferta positiva desde el punto de vista de que las comunidades tendrían que ser escuchadas en sus necesidades más sentidas a la hora de realizar las inversiones, pero que limitaba la utilización de los gobiernos locales de sus propias fuentes. Sin embargo, esta reforma al parecer no ofreció los frutos esperados y por ello surge la última reforma de la Ley que crea el FIDES el 22 de marzo de 2006 con objeto de incluir a los consejos comunales²⁰ como nuevos beneficiarios de los recursos. El reparto del dinero del Fondo previo a la reforma otorgaba 60% de los recursos ordinarios para los estados y 40% de los recursos ordinarios para los municipios, situación que cambia radicalmente con el artículo 5 de la Ley vigente:

Artículo 5: El total de los recursos asignados anualmente en la Ley de presupuesto al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se distribuirá de la siguiente manera:

18 En 2004 se crea el Fondo de Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA); luego en 2005, el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) y también en 2005 el Fondo Social de PDVSA. Rachadell (2006b) explica que ellos constituyen infracciones a principios constitucionales como: legalidad del gasto público, unidad del Tesoro, deber de contribuir a los gastos, la reserva a la Asamblea Nacional de la afectación de gastos por la vía presupuestaria, y la transparencia en el manejo de los fondos.

19 Disposición transitoria sexta constitucional: “La Asamblea Nacional, en un lapso de dos años, legislará sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución...”.

20 Según la Ley de los Consejos Comunales, artículo 2: “Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social”. Sin embargo, no tienen autonomía, dependen directamente del presidente de Venezuela en su creación y acceso a recursos.



1. Una cantidad equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%) se destinará a las cuentas de participación de las gobernaciones.
2. Una cantidad equivalente al veintiocho por ciento (28%) se destinará a las cuentas de participación de los municipios.
3. Una cantidad equivalente al treinta por ciento (30%) se destinará directamente a las cuentas de los Consejos comunales.

Los recursos correspondientes al Distrito Metropolitano de Caracas y al Distrito del Alto Apure serán calculados mediante una metodología especial a tal efecto, para lo cual se deberá tomar en cuenta lo establecido en la Ley especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, sin menoscabo de la regla de participación de los Consejos Comunales.

Además la Ley contempla en el artículo 6 que los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional por concepto de créditos adicionales originados como remanentes, no programados ni presupuestados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior serán distribuidos de la siguiente manera:

1. Treinta por ciento (30%) para las gobernaciones.
2. Veinte por ciento (20%) para los municipios, el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Alto Apure.
3. Cincuenta por ciento (50%) para los consejos comunales

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización en la práctica

Según la opinión de alcaldes y funcionarios municipales y el trabajo de Benítez (2006) el FIDES no ha cumplido sus objetivos con eficiencia ni eficacia, ya que se han podido comprobar mediante estudio de caso los siguientes problemas:

1. La falta de capacitación técnica en la formulación de proyectos tanto por parte de las comunidades y en los propios gobiernos territoriales, impiden la aprobación de todos los recursos que legalmente le corresponden a cada instancia; en algunos casos no se presentan el número suficiente de proyectos, en otros, los proyectos presentados tienen fallas que paralizan su aprobación.

2. El FIDES desde Caracas rechaza proyectos que no se ajusten a su meta anual, lo que implica un condicionamiento adicional a los legalmente establecidos y desvirtúa dramáticamente la idea de ajustar las inversiones a las particularidades de cada territorio.
3. Adicionalmente, los proyectos aprobados no reciben los recursos de forma expedita, los fideicomisos tardan dos y hasta tres años en conformarse, lo que ocasiona los siguientes inconvenientes: primero, desde el punto de vista legal se incumplen los principios presupuestarios, contemplados en el ordenamiento jurídico venezolano, de anualidad y periodicidad, según los cuales el presupuesto debe formularse para un año y ejecutarse en el mismo, lo que implica que no se podrían contraer compromisos ni causarse gastos con cargo al presupuesto expirado. Segundo, desde el punto de vista económico, pasados dos o tres años de diferencia entre la formulación del proyecto y su ejecución, los recursos se hacen insuficientes por los efectos de la inflación, que caracteriza a la economía venezolana.

Por todas estas circunstancias, los gobiernos estatales y municipales no están recibiendo los recursos que les corresponden legalmente, aunque de alguna manera podían complementar sus finanzas tal como se observa en el Cuadro N. 3, que describe el peso relativo de la transferencia FIDES con relación a todos los recursos transferidos y al total de ingresos de una muestra de municipios andinos. Es conveniente aclarar que la información presentada es resultado de una búsqueda directa en cada municipio por parte del CIEPROL. Para saber con certeza el impacto del FIDES lo indicado hubiera sido presentar sólo los datos de las Memorias y Cuentas de cada municipio, pero no hubo libre acceso a la información en varios de ellos²¹; además, no siempre fueron clasificados propiamente los recursos del FIDES, en algunos casos ubicándolos dentro de la partida de otros ingresos. Por tanto, se muestran sólo los municipios en que fueron clasificados como tales en algunas Memorias y también se presentan datos presupuestados como una aproximación válida a la importancia de este recurso, puesto que los ingresos estimados representan la expectativa del gobierno.

²¹ El acceso a las Ordenanzas de Presupuesto y a los documentos Memorias y Cuenta, en algunos casos fue sencillo de lograr, en otros representó todo un reto por la negativa de los funcionarios a facilitar los documentos.

Cuadro No 3. Influencia del fides en el presupuesto municipal

En miles de bolívares y en porcentaje

Municipio	Ingreso FIDES	% FIDES sobre lo transferido	Transferencias totales	% FIDES / ingresos totales	Ingresos totales
Estado Merida					
Libertador ejec.(2002)	1.741.246,8	17,6	9.907.594,6	9,7	17.893.671,4
Libertador ejec.(2001)	1.678.377,6	24,8	6.779.762,7	14,7	11.390.520,5
Zea ejec. (2002)	73.738,0	6,6	1.116.027,6	5,8	1.267.075,7
Alberto Adriani pres. (2004)	1.425.800,0	16,5	8638154,2	13,2	10.814.844,2
Campo Elias pres. (2001)	680.970,9	30,0	2.270.483,1	25,8	2.635.858,1
Estado Tachira					
San Cristobal presup (2001)	2.594.250,0	35,3	7.343.124,7	11,7	22.121.673,9
San Cristobal presup (2002)	2.075.000,0	26,2	7.934.198,1	9,1	22.712.836,9
Cardenas ejec. (2002)	93.151,5	3,1	2.996.359,8	2,2	4.165.880,2
Cardenas presup (2004)	1.287.366,9	25,4	5.073.754,6	10,8	11.892.984,5
S. Rodriguez ejec. (2002)	78.453,4	8,6	908.938,8	8,5	923.878,5
S. Rodriguez pres. (2003)	966.838,3	52,0	1.859.045,0	38,3	2.523.106,9
Estado Trujillo					
Trujillo presup (2002)	630.000,0	26,4	2.387.661,1	23,3	2.708.916,0
Trujillo presup (2003)	810.987,3	22,5	3.603.789,1	21,0	3.853.789,1
Carvajal ejec. (2001)	851.373,9	33,3	2.559.930,4	32,3	2.634.332,6
Urdaneta ejec. (2003)	635.604,2	23,4	2.717.239,2	22,8	2.790.739,2

Fuente: Presupuestos y memorias y cuenta de los municipios (varios años) Cálculos propios.

En el cuadro No. 3 destaca el peso real que ha tenido el FIDES en los municipios Carvajal, Libertador y Urdaneta dentro del total de las transferencias y en todo el presupuesto. Su importancia relativa ha sido menor en los municipios Zea, Simón Rodríguez y Cárdenas, pero aún así nada desdeñable. Considerando ahora los recursos presupuestados, las expectativas han sido considerables como en el caso de San Cristóbal, Trujillo, Alberto Adriani y también Simón Rodríguez y Cárdenas. Las diferencias que puedan darse entre los recursos presupuestados y los realmente ejecutados no desmienten el hecho evidente de que el FIDES es la segunda fuente en importancia de las finanzas locales en la mayoría de los municipios no petroleros, con todo y sus limitaciones.

El cuadro en una prueba más de las críticas arriba reseñadas al Fondo, nótese la gran dispersión en los montos y peso relativo de estos recursos en los ingresos municipales, que evidencian un reparto bastante desigual.

Las Asignaciones Económicas Especiales en teoría

Las Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) se crearon mediante decreto en 1996 con el objetivo primordial de que los gobiernos subnacionales participen de los ingresos fiscales generados por la explotación de minas e hidrocarburos en sus territorios; esto es, que los ingresos generados por las riquezas mineras de determinados territorios sean devueltas para la promoción de la inversión en ambiente e infraestructura como áreas prioritarias. En el sistema de reparto se acordó que los territorios no petroleros también participaran en la distribución, aunque con un porcentaje reducido de la siguiente manera: del monto total previsto para LAEE, 70% se asignaba a los estados con minas e hidrocarburos y 30% al resto, mientras que del 100% correspondiente a cada estado, 40% debía ser asignado a los municipios. El 27 de noviembre del año 2000 fue reformada la Ley



de Asignaciones Económicas Especiales, según Gaceta Oficial N. 37.086 cuya novedad más importante fue que las comunidades organizadas disponían de 20% de los recursos tanto de los estados como de los municipios para ejecutar proyectos de su propia iniciativa, tal como se hizo con los recursos del FIDES en ese mismo año.

Luego, en 2006 al igual que se hizo con el FIDES, LAEE fue reformado para incluir a los consejos comunales como beneficiarios de esta transferencia. El texto fue aprobado en segunda discusión y sancionado por la Asamblea Nacional el 9 de marzo de 2006, aunque existe otra versión sancionada el 10 de octubre de ese mismo año. Las novedades más importantes son las siguientes: Artículo 2. "...El monto resultante se asignará en beneficio de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales en la forma que señala la presente Ley, el cual será aprobado por la Asamblea Nacional tomando en cuenta la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional".

La distribución entre niveles de gobierno y consejos comunales queda prevista en el artículo 3 al establecer que el 42% de los recursos correspondientes a cada estado se destinará al financiamiento de los proyectos presentados por las gobernaciones; el 28% de los recursos financiará los proyectos presentados por las alcaldías y el 30% se destinará a los proyectos presentados por los consejos comunales. Luego, el artículo 4, presenta la distribución de los recursos extraordinarios del LAEE otorgando 30% para las gobernaciones, 20% para los municipios y 50% para los consejos comunales.

La lógica de los cambios en la distribución de los recursos es idéntica a la establecida en la reforma del FIDES, haciendo caso omiso de las recomendaciones de la Dirección de Investigación y Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (DIAEF), en la proposición de que sólo se incluyera como beneficiarios a los consejos comunales en los recursos extraordinarios del LAEE (DIAEF, 2006) y a las propuestas de la Asociación Bolivariana de Alcaldes (Rincón, 2006)²².

La Ley señala la distribución de los recursos entre los estados y entre los municipios según la producción de hidrocarburos, la población y el territorio. Sin embargo, prescinde de la información sobre cómo se distribuirán los recursos entre los consejos comunales. Otra novedad es la que se establece, en el artículo 24 de las disposiciones transitorias, en la que se condicionan un 10% de los recursos de LAEE durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010 a la atención de programas ambientales específicos allí estipulados.

Las Asignaciones Económicas Especiales en la práctica

Las asignaciones económicas especiales también han tenido problemas de retardos en su entrega tal como lo demuestra el recurso interpuesto el 16 de septiembre de 2004 ante la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativo, por el Procurador General del Estado Anzoátegui en virtud de la "abstención de realizar en forma material, las obligaciones contenidas, -en lo que respecta a su competencia- en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas Derivadas (sic) de Minas e Hidrocarburos, específicamente (...) lo establecido en sus artículos 15 y 18"²³. El Procurador actuó en representación del gobierno regional y los gobiernos municipales del estado Anzoátegui, justamente uno de los estados petroleros del país que no recibe oportunamente los recursos que le corresponden. Ferrer et al (2003), también señalan que los municipios del estado Zulia (otro estado petrolero) tampoco recibieron oportunamente los recursos de LAEE entre 2001 y 2003. Por otro lado, la revisión de las ordenanzas de presupuesto y los documentos de memoria y cuenta de los municipios andinos dejó en evidencia que, al igual que pasa con el FIDES, el acceso a los recursos de LAEE varía de un municipio a otro con porcentajes sensiblemente inferiores a los que aporta el FIDES al presupuesto de estos municipios (Cuadro No. 4). En el mejor de los casos, (ZEA y Urdaneta) logran un aporte de LAEE cercano al 14% del total de los recursos transferidos,

22 La propuesta fue entregada por el Alcalde Freddy Bernal, en representación de la Asociación Bolivariana de Alcaldes, aludiendo a que la disminución de los recursos de LAEE afectará las inversiones de los municipios venezolanos. Rincón (2006).

23 Información tomada de la dirección web del Tribunal Supremo de Justicia http://www.tsj.gov.ve/tsj_regiones/decisiones/2005/agosto/1478-9-AP42-N-2004-000026-2005-2470.html el 3 de Enero de 2007.

mientras que algunos municipios andinos sencillamente no accedían a los recursos de LAEE, situación injustificable puesto que todos los municipios tienen derecho a esta fuente. Sea el problema la ausencia de proyectos, rechazo a los presentados o retardos en las asignaciones,

está claro que los recursos no están llegando oportunamente a los gobiernos locales. Es importante acotar que este cuadro no es extensible a otras realidades del país, puesto que LAEE privilegia los territorios que explotan hidrocarburos, no siendo el caso de los municipios andinos.

Cuadro No 4. Influencia de LAEE en el presupuesto municipal

En miles de bolívares y en porcentaje

Municipio	Ingreso LAEE	% LAEE sobre lo Transferido	Transferencias Totales	% LAEE / Ingresos	Ingresos totales
Estado Merida					
Libertador ejec.(2002)	576.959,9	5,8	9.907.594,6	3,2	17.893.671,4
Libertador ejec.(2001)	511.396,8	7,5	6.779.762,7	4,5	11.390.520,5
Zea ejec. (2002)	149.142,0	13,4	1.116.027,6	11,8	1.267.075,7
Alberto Adriani pres. (2004)	689.221,5	8,0	8638154,2	6,4	10.814.844,2
Campo Elias pres. (2001)	80.590,4	3,5	2.270.483,1	3,1	2.635.858,1
Estado Tachira					
San Cristobal presup (2001)	492.219,8	6,7	7.343.124,7	2,2	22.121.673,9
San Cristobal presup (2002)	721.261,6	9,1	7.934.198,1	3,2	22.712.836,9
Cardenas ejec. (2002)	69.132,7	2,3	2.996.359,8	1,7	4.165.880,2
Cardenas presup (2004)	556.626,4	11,0	5.073.754,6	4,7	11.892.984,5
Simon Rodriguez ejec. (2002)	0,0	0,0	908.938,8	0,0	923.878,5
Simon Rodriguez pres. (2001)	4.157,6	0,2	1.859.045,0	0,2	2.523.106,9
Estado Trujillo					
Trujillo presup (2002)	247.157,9	10,4	2.387.661,1	9,1	2.708.916,0
Trujillo presup (2003)	507.815,3	14,1	3.603.789,1	13,2	3.853.789,1
Carvajal ejec. (2001)	91.813,2	3,6	2.559.930,4	3,5	2.634.332,6
Urdaneta ejec. (2003)	377.776,5	13,9	2.717.239,2	13,5	2.790.739,2
Urdaneta ejec. (2002)	0,0	0,0	1.683.073,5	0,0	1.740.935,4

Fuente: Ordenanzas de presupuesto y Memoria y Cuenta de los municipios, varios años. Cálculos propios.

3. Balance global de las reformas: el municipio arrinconado

La información suministrada en el presente trabajo demuestra sin lugar a dudas cómo a partir de 1999 se empieza a debilitar el sistema financiero local. Las pocas mejoras financieras previstas en la Constitución no han sido aplicadas y en cambio sí que se ha limitado el poder tributario y disminuido el acceso a los recursos de las transferencias Situado Municipal, FIDES y LAEE; todo esto con maniobras de gestión pública ilegales (retrasos en los envíos, creación de presupuestos paralelos, entre otros), y luego con reformas legislativas de dudosa legitimidad ya que no han sido sometidas a suficiente discusión ni amplia consulta.

Considerando el nivel de dependencia financiera, la disminución en los porcentajes de

participación tanto en los estados como en los municipios en el Situado, FIDES y LAEE generan los siguientes impactos:

1. Limitan la capacidad de gestión, con menos recursos los gastos de funcionamiento, de mantenimiento y de inversión a realizar por cada nivel de gobierno disminuirán en cantidad y en calidad, en un contexto en el que ya existía insuficiencia financiera que impedía, sobre todo al municipio, cumplir con las competencias previstas en la Constitución y en la Ley.
2. Los recortes en FIDES y LAEE afectan con mayor fuerza la partida de inversión que es prioritaria y razón de ser de los gobiernos territoriales; recuérdese que el municipio es la instancia de gobierno



con mayores ventajas en la prestación de bienes y servicios. Muchos gobiernos municipales tienen condicionadas sus finanzas al gasto corriente y esta reforma empeorará la situación lo que puede derivar en un impacto bastante negativo en las economías locales y a su vez en la legitimidad de estos gobiernos. De igual manera, se profundizarán los desequilibrios horizontales o entre gobiernos del mismo nivel, ya que los municipios dependientes de las transferencias estarán en desventaja en relación con aquellos que son corresponsables fiscalmente y pueden sobrellevar los cambios que afectarán sus ingresos.

En este contexto, se agudizan los viejos problemas de desequilibrio vertical y horizontal en las finanzas públicas territoriales de Venezuela y se niegan las relaciones fiscales intergubernamentales horizontales. Se cree, junto con Barrios (2000), que los mecanismos intergubernamentales de financiamiento son modalidades de coparticipación en los recursos generados en todo el territorio y no así fondos de la Presidencia para distribuir a discreción. Sin embargo, las reformas en las transferencias y las prácticas en su aplicación son totalmente contrarias a esta idea, cuyos efectos previsibles son:

1. Centralización financiera en la Presidencia de la República, ya que los recursos de los consejos comunales serán administrados por el Fondo de los Consejos Comunales y la Comisión Presidencial del Poder Popular, ambos dependientes del ejecutivo nacional.
2. Desmejoramiento de las finanzas públicas como un todo ya que existe un vacío legal en cuanto a la distribución de los recursos de los consejos comunales. La Ley de los Consejos Comunales no menciona ninguna fórmula ni criterio objetivo de reparto y las reformas de las leyes de FIDES y LAEE, omiten igualmente los criterios para distribuir los recursos entre los consejos comunales. Tal vacío se opone a todos los postulados teóricos relativos a las subvenciones (tanto las intergubernamentales, como las que se otorgan desde el gobierno a los particulares²⁴) ya que: existe poder discrecional por parte de la autoridad responsable, no se entregará automáticamente, se puede utilizar en las coyunturas electorales, no hay garantía de reparto equitativo entre territorios y grupos de personas y tampoco hay garantía de transparencia y neutralidad desde el punto de vista político-partidista.
3. Incremento en las opciones de captura por grupos de interés y corrupción dada la poca transparencia en la asignación de los fondos de los consejos comunales y alta discrecionalidad de los funcionarios que serán designados como gestores.
4. Por el lado del gasto, empeora la ya excesiva concurrencia de competencias entre los tres niveles de gobierno, los conflictos entre autoridades, las duplicidades de inversión en algunos servicios y los vacíos en la prestación de otros debido a la generalidad de las competencias de los consejos comunales sin que existan instancias de diálogo con los estados y los municipios.
5. Retroceso en las relaciones Estado-sociedad ya que el protagonismo otorgado a los consejos comunales y su desvinculación del municipio pretende desdeñar los pequeños pero importantes avances que se habían dado en las relaciones entre comunidades organizadas y los gobiernos locales en la planificación conjunta, la evaluación y el control de gestión (Mascareño, 2006). Además, la intención de sustituir una entidad autónoma como el municipio con representantes legítimamente electos, por una entidad dependiente de la presidencia de la República impone sujeción política y negación del pensamiento plural y democrático.
6. Finalmente, con el pretexto de imponer mecanismos de democracia directa y minimizar la democracia representativa,

24 El diseño de subvenciones, tanto aquellas que se realizan de un nivel de gobierno a otro, como aquellas que van desde el sector público a los particulares requiere un meticuloso estudio para evitar efectos perversos, en el caso de las primeras, el efecto papel mata-mosca y las filtraciones; en el caso de las segundas, los riesgos sobre la equidad y logro efectivo de los propósitos que se quieren atacar.

se olvida la experiencia técnica y de gestión de los funcionarios públicos territoriales, acumulada en varios años de trabajo como prestadores de bienes y servicios colectivos y, en cambio, se cree en la infalibilidad de cualquier grupo de vecinos, de quienes se esperan habilidades gerenciales, técnicas, financieras y de control que son apenas plausibles. Así las cosas, no puede haber más que incertidumbre sobre el reparto de los más de tres billones de bolívares previstos en el presupuesto venezolano de 2007 para los consejos comunales y dudas considerables sobre la eficiencia en su utilización.

Solventar los problemas de ineficiencia pública en Venezuela enfrenta ahora más barreras que en el pasado, en aras de una revolución por el gobierno del pueblo, pero que en realidad otorga más poder a las elites del Poder Nacional mientras se inhabilitan los mecanismos de control y los contrapesos de poder.

Referencias

- Albi, E.; Zubiri, I.; González-Páramo, J. M. (2000). *Economía Pública I*. Ariel Editorial, Barcelona.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos, sancionada el 10/10/2006 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=814> Fecha de consulta 6/12/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, sancionada el 06/04/2006 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=746> Fecha de consulta 30/11/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de los Consejos Comunales, sancionada el 06/04/2006 [en línea]:<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=735> Fecha de consulta 5/12/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de minas e hidrocarburos, sancionada el 09/03/2006 [en línea]<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=731> Fecha de consulta 6/12/06.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de reforma parcial de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) sancionada el 07/03/06 [en línea] <http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=730> Fecha de consulta 30/11/06.
- Barrios, A. (2000). "El Financiamiento de la Descentralización en Venezuela" Cuadernos del CENDES, No. 45. Septiembre-Diciembre.
- Benítez, M. (2006). "El Fondo Intergubernamental para la Descentralización" Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes.
- Brewer-Carías et al (2006). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Brewer-Carías, A. (2005). "La Constitución de 1999" Tomos I y II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Brewer-Carías, Allan (2001) "La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)" *Revista Provincia*, No. 7, julio-diciembre.
- Cano, D.; Rangel, C. (2000). "La necesaria corresponsabilidad fiscal local". *Revista del Instituto de Estudios Económicos* No. 4. Madrid.
- Cañizález, M. (2006). "La política paraliza labores del Consejo Comunal la California" *El Universal digital* [en línea] http://www.eluniversal.com/2006/11/27/ccs_art_87402.shtml Fecha de consulta 1/12/06.
- De La Cruz, R. (coord.). (1997) *Federalismo Fiscal y Descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.
- DIAEF. (2006). "Informe de Impacto Económico y Presupuestario del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y El Distrito Metropolitano de Caracas derivadas de Minas e Hidrocarburos (L A E E) " [e n l í n e a] http://www.oaef.gov.ve/Publicaciones2/Informes/Impacto_Economico/2006/Finanzas/IE_0206-268_Informe_LAEE.pdf Consultado el 5/12/06.
- Ferrer, Mercedes et al (2003). *Política Urbana y Finanzas Públicas Locales. Caso de estudio: Alcaldía de Maracaibo, Venezuela* *Journal of Latin American Urban and Regional Studies* [en línea] <http://www.uimunicipalistas.org/documentos/politicaurbanayfinanzaspublicaslocales.pdf> consultado el 3/01/07.
- García-Guadilla, M. (2006). "Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia partici-



pativa en Venezuela”, en: *Revista América Latina Hoy*, No. 42.

García-Guadilla, M. (1999). “Democracia y dilema eficiencia-equidad en la descentralización local en Venezuela”, en: *Revista América Latina Hoy*, No. 21.

King, D. (1988). “La economía de los gobiernos multi-nivel” Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Lalander, R. (2005). “Reflexiones exploradoras sobre la descentralización en Bolivia y Venezuela”, en: *Revista Provincia*, No. 14, julio-diciembre.

Lalander, R. (2004). “Algunas reflexiones sobre populismo, descentralización y chavismo”, en: *Revista Provincia*, No. 11, enero-junio.

Mascareño, C. (2004). “Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano”, en: *Revista POLITEIA*, No. 32-33, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.

Mascareño, C. (2005). “Descentralización, re-centralización y sociedad civil”, en: *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el CENDES*, Tomo I, bid&co.editor/Cendes, Caracas, pp. 146-163.

Mascareño, C. (2006). Resultados del Proyecto: “La relación estado-sociedad en las entidades federales y municipios en el marco de la descentralización venezolana”. FONACIT/S1-2001000731- CENDES/UCV. MIMEO, CARACAS.

Monasterio, E., y Suárez, J. (1988). “Manual de Hacienda autónoma y local”, Editorial Ariel, Barcelona.

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1995). *Hacienda pública teórica y aplicada* Quinta Edición, McGraw-Hill Editores. México

Oates, W. (1999). “An Essay on Fiscal Federalism” in *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII, September.

Oates, W. (1977). “Federalismo Fiscal”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Puzzolini, M. (2006). “Las Alcaldías deben desaparecer para consolidar a los Consejos Comunales” *Consejos Locales* [en línea] <http://www.consejoslocales.org/modules.php?name=News&file=article&sid=527> Consultado el 6/12/06.

Rachadell, M. (2006). “Innovaciones en el régimen municipal” *Revista Provincia*, No. 15, enero-junio.

Rachadell, M. (2006b). “La centralización del poder en Venezuela” ponencia presentada en las XI Jornadas sobre Federalismo, descentralización y municipio. Diciembre, Mérida.

Rangel, C. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional. Análisis teóricos y el caso español como experiencia práctica*. Consejo Económico y Social, Madrid.

Rangel, C. (2003b). “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela”, en: *Revista SIC*, Centro Gumilla, No. 655, junio.

Rangel, C. (2003c). “El futuro del federalismo en Venezuela”, en: *Revista SIC*, Centro Gumilla, No. 660, diciembre.

Rincón, P. (2006). “Las relaciones intergubernamentales en Venezuela a partir del proceso de descentralización”. Tesis para grado para optar al título de politóloga, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes.

Sánchez, J. (2002). “Pasado, presente y futuro de la descentralización en Venezuela”, en: *Revista Provincia*, No. 9, julio-diciembre.

Segovia, M. (2006). *Políticas territoriales para la promoción del desarrollo. Estudio de caso: Estado Barinas*. Tesis de grado para optar al título de Magíster Scientiae en Economía. FACES-ULA.