



La Relación entre Competencias y Recursos en el Ámbito Municipal

Manuel Rachadell

Profesor de Derecho Administrativo y de Finanzas Públicas de la U. C. V

En todo el proceso político y administrativo - y el que se realiza en el ámbito municipal participa de ambos - debe existir una adecuación entre los recursos y el marco jurídico que se asigna a una organización, por una parte, y los objetivos que ésta debe cumplir, por la otra.

Las competencias de los entes locales están determinadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en las que también se definen las fuentes de recursos que les corresponden, Sin embargo, a menudo se observa que no existe una proporcionalidad ni una adecuación entre unas y otros, lo que se traduce en una actuación insatisfactoria de los entes locales, en relación a las expectativas de los ciudadanos.

Para sustentar esta afirmación me referiré, en primer lugar, a la determinación de las competencias municipales, en segundo lugar a la determinación de los recursos de los entes locales, para concluir con el análisis de la vinculación entre las competencias y los recursos.

II. La Determinación de las Competencias.

En nuestro país la Constitución define tres niveles de actuación de los poderes públicos: el nacional, el estatal y el municipal.

En este aspecto nos diferenciamos del sistema norteamericano, de referencia obligatoria por ser el prototipo (primer tipo) de estado federal. En los Estados Unidos, la configuración de los entes locales, su régimen de gobierno y administración y los recursos que les corresponden, son determinados por la Constitución de cada Estado, sin que exista ninguna regulación a este respecto en la Constitución de esa nación.

A. Sistema Constitucional y Legal.

En Venezuela la determinación del marco competencial de los entes locales la hace la Constitución en los siguientes términos: "Es la competencia municipal el gobierno y Administración de los intereses peculiares de entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos municipales de crédito, turismo y policía municipal" (art. 30). De esta formulación, sencilla descriptiva, se desprende que los Municipios tienen una competencia universal en todo cuanto se relacione con la vida local. No, obstante,

tres órdenes de cuestiones limitan el pleno ejercicio de las competencias así atribuidas:

En primer lugar, la determinación de lo que se tiende por vida local. Por una parte el fenómeno de las áreas metropolitanas puesto en crisis el concepto de vida local. Por la otra, la necesidad de planificar y aún ejecutar la prestación de servicios públicos en un ámbito regional, e incluso nacional, configuran limitaciones de carácter técnico para la actuación de los entes locales.

En segundo lugar, las leyes nacionales que regulan determinados sectores de actividad pública establecen a veces límites jurídicos para la actividad de los entes locales. Así por ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Salud, reserva para el Poder Nacional ("nacionaliza") los servicios de atención médica, excluyéndolos de la competencia municipal sobre salubridad.

En tercer lugar, la disponibilidad de recursos financieros constituye una seria limitación para el ejercicio de la competencia universal de los Municipios respecto a las cuestiones que interesan a la vida local.

La contradicción entre la atribución de competencias de forma general y amplia y la existencia de limitaciones técnicas, jurídicas y financieras para ejercerlas, que también, se presenta en otros países ha sido analizada por el profesor español Juan Alfonso Santamaría Pastor (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988), así:

Tras muchas vacilaciones de LEBRL (Ley de Bases del Régimen Local) ha intentado romper esta contradicción aparentemente insoluble con una solución innovadora, cual es la de montar los conceptos de autonomía y competencia municipal sobre la idea de la participación competencial en las diversas materias de actuación pública, más que sobre la vieja técnica de la "propiedad" de materias (o titularidad excluyente de todas las competencias y funciones que sea posible ejercer sobre un conjunto de materias de actuación pública).

Entre nosotros, al mismo tiempo que se mantiene la atribución general de competencias, y que equivale a lo que en España se ha denominado capacidad (posibilidad de que el Municipio desarrolle lícitamente su actividad, en concurrencia o no con otros niveles de acción pública, sin estar obligado a ello), en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) se utilizan dos técnicas diferentes para definir las competencias concretas y obligatorias de los Municipios: de un lado, se determinan los servicios mínimos que deben garantizar los Municipios a los vecinos según que los centros poblados tengan más de 1000, más de 10000, más de 50000 o más de 100000 habitantes (Art. 38 LORM); del otro, cuando se produce conurbación, es decir, cuando dos o más centros urbanos han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de 250000 habitantes, y la Asamblea Legislativa del Estado que corresponda decida la creación de un Distrito Metropolitano, se contempla en la ley la distribución de competencias entre los Municipios y el Distrito (art. 39 LORM), así como la repartición de los ramos de ingresos entre ambos niveles (art. 26 LORM).

No obstante, la delimitación entre las competencias que corresponden al Poder Nacional, a los Estados y a los Municipios, en cuanto a los asuntos que interesan a la vida local, es un tema que aún requiere ser precisado.

B. La Descentralización.

A partir de 1989 se inicia en Venezuela un proceso de descentralización, cuyo factor desencadenante principal es la elección directa de Gobernadores y Alcaldes. En diciembre de ese año el Congreso sancionó la Ley Orgánica de Descentralización,

Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LOD), la cual tiene por objeto "...desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales, con las que se realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados" (art. 1º)

Aún cuando en esta ley se regula el Situado de los Municipios en mejores condiciones que las que existían antes de su vigencia, nada se establece en ella en relación a la transferencia de competencias o de servicios hacia los Municipios, ni en cuanto a la delimitación de unas y otros con respecto a las administraciones estatales y a las actividades del Poder Nacional. En la mente del legislador estuvo presente el propósito de crear una nueva autonomía, la de los Estados, mas no la de regular ni de ampliar una autonomía que ya existía desde hace mucho tiempo y que tiene un marco normativo propio, como es la de los Municipios. En este sentido, es muy probable que se haya considerado que la ampliación de las competencias y servicios de los Municipios, con respecto a los que actualmente tienen, es materia que debe ser regulada desde el ámbito estatal, en un proceso similar al que se está desarrollando desde el Poder Nacional hacia los Estados.

a) La transferencia de servicios hacia los Municipios.

En el artículo 137 de la Constitución se dispone que "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. Como antes dijimos, en la LORM se desarrolla este principio constitucional únicamente con respecto a los Estados, mas no en cuanto a los Municipios.

Ahora bien, en el Decreto-Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Producto de Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (en adelante Ley del FIDES) se dispone que los recursos destinados a los Municipios serán utilizados exclusivamente para el financiamiento de: "servicios prestados por la República, sus institutos autónomos y el Distrito Federal transferidos a los Municipios, conforme al Reglamento que a tal efecto dicte el Presidente de la República en Consejo de Ministros" (art. 30, ord. 20). A estos efectos, el Ejecutivo Nacional dictó el 7 de enero de 1994, el Decreto N° 3.323, que contiene el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley del FIDES "sobre la transferencia de servicios a los Municipios y los acuerdos previos a la transferencia de dichos servicios y la Cogestión".

Con respecto a este reglamento debemos señalar, en primer lugar, que la transferencia es un mecanismo de derecho público para trasladar recursos materiales, humanos y financieros de un ente público a otro y que no puede ser regulada en un reglamento; en segundo lugar, que la transferencia más importante en este ámbito sería la de las Entidades Federales a los Municipios, la cual no es objeto del reglamento a que nos referimos. En todos caso, constituye un serio error someter la asignación de recursos del IVA (luego llamado Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor) a los Municipios, a la condición de que los recursos se destinen al financiamiento de servicios transferidos del Poder Nacional, cuando los Municipios lo que requieren son recursos para financiar los servicios que les asigna la ley.

En anteriores ocasiones hemos señalado la conveniencia de que en las Constituciones de los Estados se incluya una norma similar a la del artículo 137 de

la Constitución de la República, a fin que se genere un proceso de transferencia de las Entidades Federales hacia los Municipios, similar al que existe desde el nivel nacional hacia los Estados. En realidad, esta sugerencia más bien tiene un carácter simbólico, porque las Entidades Federales -con excepción del Distrito Federal - no prestan servicios de naturaleza local que deban ser transferidos a los Municipios, aunque se podría regular en la Constitución estatal la transferencia de recursos adicionales a los contemplados en las leyes nacionales. En definitiva, lo que a los Municipios les interesa, insistimos, es que se les aumenten los recursos para ampliar los servicios que prestan vinculados con la vida local.

b) La delimitación de ámbitos.

En relación a la vida local existen materias que tradicionalmente han ejercido los Municipios como competencias exclusivas: aseo urbano y domiciliario, arquitectura civil, mataderos y mercados, cementerios, alumbrado público. Con respecto a otras materias que interesan a la vida local y que conforme a la ley son de la competencia municipal, en el proceso de descentralización que ha vivido el país se ha producido una asunción de competencias por el Poder Nacional, como ocurre con lo relativo a los acueductos, cloacas y tratamiento de aguas residuales; distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción; planes de desarrollo urbano y local, ordenación del tránsito de vehículos y personas, y otros. Con respecto a estas materias no se plantea la delimitación sino la devolución de competencias, y en ese sentido se observan experiencias recientes, como ocurre con la distribución de agua potable. En esta materia hidráulica, y en relación a los servicios de luz, teléfonos, transporte y gas, en la LOD se contempla la creación de empresas mixtas regionales, estatales o municipales (art. 5), que se podrían considerar como novedosas formas de mancomunidad, entre distintos niveles de gobierno, bajo regímenes de derecho privado.

En otros aspectos, más que un proceso de transferencia de competencias hacia los Municipios, lo que se requiere es de una delimitación de ámbitos entre lo que corresponde al Poder Nacional, a los Estados y a los Municipios, y una distribución de recursos financieros acorde con las competencias que se asignen.

Esa delimitación debe hacerse, con respecto a determinados sectores, mediante la aprobación de una ley. Así por ejemplo, conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, sancionada en 1987, se debían transferir al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social todos los servicios de atención médica que funcionan en los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Universidades Nacionales, Gobernaciones y Municipios, junto con los recursos que se utilizan en su financiamiento. Dos años después, se dicta la ley de transferencia (LOD), en la que se dispone que todos los servicios de salud del Poder Nacional deben ser feridos a los Estados, previo el cumplimiento del procedimiento legalmente establecido y que en esa transferencia se incluyen las partidas presupuestarias que destina a esos fines el Poder Nacional. Ante esta situación lo que se hace necesario es dictar una nueva Ley del Sistema Nacional de Salud en la que se determinen los ámbitos que corresponden a cada nivel de gobierno en relación al sector salud y se definan los mecanismos de coordinación correspondientes. Igual solución se requiere con respecto a la educación, la cultura, el deporte, el turismo, la vialidad y otros sectores de actividad Pública.

Esa delimitación no puede hacer unilateralmente el Poder Nacional, sino que es necesario un proceso amplio de consultas, una discusión nacional, para definir los ámbitos correspondientes, y el resultado que se llegue se formaliza mediante la sanción de la ley sectorial.



III. La Determinación de los Recursos

El proceso de descentralización que ha iniciado en Venezuela, si bien no se ha traducido en nuevas regulaciones legales sobre las competencias municipales, sí ha incidido en la asignación de recursos para los entes locales. A las fuentes tradicionales de ingresos se han agregado nuevos rubros que han incrementado la capacidad financiera de los Municipios.

A. Las Fuentes Tradicionales de Ingresos.

Llamamos fuentes tradicionales a los ramos de ingresos que se han asignado a los Municipios antes del proceso de descentralización, En el artículo 31 de la Constitución se definen tres tipos de ingresos municipales: ingresos originarios o patrimoniales (producto de sus ejidos, bienes propios y servicios), ingresos tributarios (patente sobre industria y comercio, impuestos sobre vehículos, sobre inmuebles urbanos y sobre espectáculos públicos, además de las tasas) e ingresos por subvenciones estatales o nacionales (Situado, principalmente).

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal se autorizan otros ingresos de carácter tributario: el gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas, el impuesto sobre la publicidad comercial y la contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien de la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio. Además, en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se contempla una contribución en favor de los Municipios que pecha el mayor valor que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística.

La tendencia que se observa en relación a las fuentes tradicionales de ingresos es a mejorar el rendimiento de éstos, por mayor eficiencia en la recaudación, por ampliación de la base, como ocurre en los juegos tipo bingo o casino, y por aumentos en las alcúotas, esto último no muy recomendado, salvo en casos excepcionales.

B. Los Nuevos Ingresos.

Entre los ingresos municipales que se vinculan directamente con el proceso de descentralización encontramos:

a) El aumento del Situado.

Aunque la fuente es tradicional, los porcentajes se han incrementado notablemente: de cerca del 7% de los ingresos ordinarios de los Estados, antes del inicio de la descentralización, a un 10% en 1990, con un incremento interanual de un 1 % hasta llegar al 20% en el año 2000. También se ha aumentado

sustancialmente la base de cálculo, pues los ingresos ordinarios de los Estados se han incrementado en un monto importante.

Por lo demás, en algunos Estados (caso Aragua) se ha asignado a los Municipios, por concepto de Situado, porcentajes superiores a los que son legalmente obligatorios.

También debe atribuirse al proceso de descentralización la modificación de los porcentajes que sirven de base para distribuir la suma global del Situado entre los Municipios: 50% por partes iguales y 50% cada uno de ellos, tal como se determina en la reforma de la LORM de 1988 (art. 128). Con ello se ha buscado favorecer a los Municipios con menores ingresos propios.

b) Los recursos del FIDES.

A pesar de que la regulación de los aportes del FIDES y de su forma de distribución es muy deficiente y de que el Ejecutivo Nacional no ha enterado los recursos previstos en el Decreto-Ley, esos fondos deben comenzar a recibirse pronto - la ley de reforma aprobada por el Congreso así lo augura, lo que configura una fuente adicional de financiamiento para los Estados y Municipios.

c) Las asignaciones económicas especiales.

En la Constitución se contempla un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados yacimientos mineros y de hidrocarburos, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados (art. 136, ord. 10). Con esta base, el Congreso aprobó el 4 de julio de 1995 el Marco de Condiciones para la apertura petrolera, en el cual se prevé que el Congreso establecerá un sistema de beneficios económicos especiales con cargo al bono de rentabilidad "PEG" que obtengan las empresas operadoras, en favor de los Estados y Municipios en cuyos territorios se realicen dicha actividades.

Por otra parte, en el Congreso se discute un proyecto de Ley de Asignaciones Económicas Especiales, destinada a beneficiar a los Estados en cuyos territorios se encuentren minas e hidrocarburos. Esta asignación se calculará en proporción a los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, de explotación y de otros ingresos fiscales que se originen de la explotación de minerales metálicos, piedras preciosas y de hidrocarburos, y se distribuirá así: 30% para los Estados no productores y 70% para los Estados productores, de acuerdo a la contribución de cada uno de ellos en la producción de los ingresos. En el interior de cada Estado no productor, se prevé en el proyecto una distribución de los ingresos por este concepto en la siguiente forma: 50% directamente al Estado y 50% entre sus Municipios, de acuerdo a la población. Si se trata de Estados productores, la distribución será así: 30% directamente al Estado; 50% para los Municipios productores de acuerdo a su producción, y el 20% restante para los no productores de acuerdo a su población.



IV.- La Vinculación entre Competencias y Recursos.

El examen de la vinculación entre las competencias y los recursos en el ámbito municipal puede hacerse desde el punto de vista cuantitativo, que se refiere a la proporción entre unos y otros y desde el ángulo cualitativo, que atiende a la forma como esa vinculación se produce.

A. La Proporción entre Competencias y Recursos.

En este aspecto se trata de responder a la pregunta de si los recursos asignados a los Municipios son suficientes para financiar los gastos derivados de las competencias que les corresponden. De entrada podemos señalar que si se engloba en el concepto de competencia el conjunto de obras y de servicios necesarios para atender a las necesidades propias de la vida local, los recursos siempre serán insuficientes. Pero si nos referimos a los servicios mínimos obligatorios, los recursos pueden ser o no suficientes según la eficiencia que demuestre el ente local en la recaudación de ingresos y en su inversión. Sobre este aspecto es difícil expresar un criterio general sin una evaluación de los casos particulares, para lo cual es necesario disponer de informaciones estadísticas confiables, que entre nosotros son bastantes escasas. En todo caso, toda asignación adicional de recursos que se haga a los Municipios tiende a producir un mayor beneficio social en relación al que genera esa misma suma bajo la administración de entes públicos de cobertura más amplia, con base en el principio de que el gasto público tiende a rendir más en la medida en que se aproxima al nivel en que las necesidades de los ciudadanos se producen.

Para que este concepto sea unánimemente compartido deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, que las Asambleas Legislativas no tienen absoluta libertad para crear Municipios, pues deben dar cumplimiento a los requisitos concurrentes establecidos en la LORM: una población no menor de 10000 habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente, un territorio determinado, un centro poblado no menor 2500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades y capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios (Art. 18). De acuerdo a esta última exigencia, no puede crearse un Municipio que subsista únicamente con las asignaciones del Situado, sino que es necesario que las comunidades que aspiren

a tener gobierno local propio tengan capacidad para generar recursos en la medida que la ley determina.

En segundo lugar, conectado con lo anterior, que los costos de gobierno y administración deben ser proporcionales a los ingresos propios que se recauden en el Municipio. En particular, no puede haber homologación de dietas o sueldos para los Concejales y para el Alcalde, en relación a las remuneraciones que perciben funcionarios de la categoría en otros Municipios con más recursos. Con respecto a los Concejales, recuérdese que estos cargos tienen carácter honorífico, que sus titulares sólo deben recibir dietas por reuniones (arts. 56 59 de la LORM), que esas dietas no deben exceder de las posibilidades que ofrece la situación fiscal del Municipio, y que la función de Concejal es compatible con el ejercicio de otras actividades remuneradas, públicas o privadas.

En tercer lugar, que aunque la demanda de empleo es la que más insistentemente se plantea ante las autoridades, no sólo municipales, los Municipios deben atender prioritariamente a la prestación de los servicios públicos que les competen y a la ejecución de obras relacionadas con la vida local.

B. La Forma de Asignar los Recursos.

Aún cuando la onda descentralizadora ha producido un aumento de las asignaciones financieras para los Estados y los Municipios, mecanismos que se han adoptado y los están en proyecto tienden a ser cada vez más complejos. Los indicadores que existen se prevén para la asignación de los recursos toman en cuenta elementos tan disímiles como la población, la extensión territorial, el déficit de servicios públicos en relación al promedio nacional, el nivel de pobreza, la capacidad para elaborar proyectos, el grado de esfuerzo fiscal que realice cada ente, la producción minera y petrolera, entre otros.

Estos mecanismos, por otra parte, contemplan asignaciones de recursos destinados a la ejecución de proyectos en ámbitos preestablecidos, con excepción de los recursos del Situado, que carecen de condicionamientos.

Conforme a esta evolución, cada vez será más difícil para los Estados y Municipios organizar sus presupuestos -y lógicamente también sus planes plurianuales- según las prioridades que se definan localmente. Al parecer, la fijación del ámbito, la materia, el sector o el proyecto en que debe realizarse la inversión se funda en el temor de que los recursos se usen en gastos superfluos o sean distraídos por los administradores, y en el fondo se parte del supuesto -no comprobado- de que la determinación del destino de los recursos, hecha desde el centro, garantiza una mayor eficiencia y una honestidad superior en el manejo de los fondos públicos.

Estamos, pues, en presencia de una nueva forma de centralismo, en la cual se aumentan los recursos a ser gastados en la periferia, pero desde el centro se condiciona su utilización, en una forma similar a como lo hacen el Fondo Monetario Internacional o los organismos multilaterales de crédito, cuando conceden un auxilio financiero u otorgan un préstamo.

El peligro señalado es real, pero la forma de conjurarlo no es la mejor. No debemos olvidar que el proceso de descentralización no persigue únicamente una mejor distribución de los recursos financieros que se generan en el país, sino muy especialmente promover un mayor desarrollo de la sociedad civil en sus diferentes ámbitos y niveles, que es la mejor forma de garantizar la eficiencia y la honestidad en la inversión de los fondos públicos.

A estos fines, la sociedad, directamente y a través de sus representantes, debe tener la capacidad necesaria para fijar las prioridades en cuanto al destino de sus recursos, y para controlar la inversión de ellos por los gobernantes y administradores, en el ámbito correspondiente. Para ello existe un principio de la unidad del tesoro que se da igualmente en cualquier nivel de gobierno y en cada persona jurídica pública y que, a pesar de las excepciones que se le establecen, debe continuar siendo una regla general, si se quiere que las prioridades de gasto puedan ser determinadas racionalmente y conforme a las necesidades sentidas de las comunidades.

En consecuencia, en cuanto concierne a los Municipios, debe determinarse con la mayor precisión posible el ámbito de competencias que les corresponde, deben definirse las sumas globales de recursos que pueden disponer anualmente y debe permitirse que en el nivel local se definan libremente las prioridades de gasto, en función de los recursos disponibles. Es indispensable que en el nivel estatal se realice una coordinación, que debe ser participativa, tanto en relación a la inversión que hacen los entes locales entre sí como con respecto a la que realiza la administración estatal y los organismos nacionales, todo ello de acuerdo a un plan de desarrollo conjunto, a ser formulado y ejecutado en jurisdicción de cada Estado, con metas de corto, mediano y largo plazo.

Las ideas expuestas ponen en evidencia la necesidad de reorganizar en profundidad la forma como se realiza la asignación y la inversión de los recursos en el ámbito estatal y municipal, para ponerla en armonía con las competencias que corresponden a cada nivel. Para hacerlo es necesario deponer rencillas mezquinas e intereses partidistas subalternos, así como actitudes irresponsables y populistas, pero es la única manera de lograr que los procesos administrativos se cumplan eficientemente y los procesos políticos funcionen eficazmente, en beneficio de todos.