



Las Reformas de la Hacienda Municipal Venezolana

Dra. Haydée Castillo de López
Senadora del Congreso de la República

Debo felicitar al Centro Iberoamericano de *Estudios* Provinciales y Locales (CIEPROL) por haber organizado estas *II Jornadas sobre* Federalismo, *Descentralización y Municipio*, dedicadas a discutir diversos aspectos de la reforma del régimen municipal venezolano. Creo que en este momento en que está tomando fuerza el proceso de descentralización en Venezuela, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista operacional, resulta de mucha utilidad que el CIEPROL esté dedicado a llevar a cabo estudios sobre esta materia y a intercambiar ideas y experiencias no solamente venezolanas sino de España y otros países latinoamericanos.

I. La Separación Orgánica de los Poderes Municipales

De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente que data del año 1989, las funciones administrativas, legislativas y de control están a cargo de los concejos municipales, excepto en el Distrito Federal, que se rige por un ordenamiento legal diferente. Esta ley establece que los concejos municipales solamente se encargan de legislar y controlar, mientras que los alcaldes constituyen el poder ejecutivo municipal. De manera que desde finales de la década de 1980 en Venezuela la organización del gobierno municipal responde nuevamente al criterio de la separación orgánica del poder. Por una parte, el Poder Ejecutivo, ejercido por los alcaldes; el Poder Legislativo, que corresponde a los concejos municipales, y hasta pudiéramos hablar de un Poder Judicial que ejercerían los llamados Jueces de Paz.

En la anterior ley de régimen municipal de 1978 eran los concejos municipales y su Presidente quienes ejercían las funciones administrativas propias del gobierno local, razón que en parte puede explicar las confusiones de muchos concejales electos, que desean ejercer funciones administrativas que no les compete, bien por desconocimiento o por afán de poder. Eso ha hecho pensar a muchos que para ordenar un poco el ejercicio de las funciones de los alcaldes y concejales haya que proceder en primer lugar a una labor educativa, dirigida a divulgar cuáles son las verdaderas funciones del concejo municipal y cómo se establece el presupuesto de gastos en las municipalidades.

II. Problemas del Financiamiento de los Gastos Municipales

Una parte de los ingresos municipales ordinarios proviene de la participación de los municipios en el Situado Constitucional que le corresponde a los estados en el cual están ubicados. Este *Situado Municipal*, dice el artículo 130 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de

equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios. Como puede apreciarse, esa es una limitación a los gastos municipales, cuyo propósito es asegurar el cumplimiento de sus funciones para la buena marcha de la vida local.

El Situado Municipal representa en muchos municipios una parte determinante de sus ingresos ordinarios, porque no todos poseen igual capacidad financiera que el Municipio Chacao, en donde la proporción del Situado representa apenas un 10% de sus ingresos ordinarios y por ello puede prestar servicios eficientes a las comunidades que allí habitan. En la mayor parte de los municipios del país la situación es radicalmente distinta. Es el caso, por ejemplo, del Municipio Rómulo Gallegos del Estado Apure, en el que fácilmente se puede constatar que la generación de recursos propios para financiar las actividades que le competen es tan débil que si no fuera por el Situado que recibe de la gobernación ese municipio prácticamente no existiría, no podría funcionar.

Se comprende, por lo tanto, que el empleo de los ingresos ordinarios y extraordinarios de los municipios está sujeto a la orientación que quiso darle el legislador, en el sentido de haberse especificado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal en qué deben ser invertidos y para qué. En otras palabras, los ingresos municipales deben ser usados en lo fundamental para reponer capital y para mejorar la calidad de los servicios públicos que el municipio tiene que prestar.

El artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente sostiene que, de los ingresos previstos en el presupuesto, se destinará como mínimo un 30% para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital. Esa es una especificación que, por lo demás, es exclusiva para los municipios; semejante criterio no se aplica para definir los presupuestos que ejecuta el Poder Ejecutivo Nacional. En este momento el presupuesto reconducido del año 1996 apenas tiene 2% de inversión, mientras que a los municipios se les establece que el 30% como mínimo de todo el gasto sea para inversión.

Además de eso, en la ley se sancionó una disposición que es común para el Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con la cual los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio. Como ejemplo puede señalarse que cuando esos ingresos extraordinarios provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos, necesariamente deberán ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al municipio.

Creo que este es un punto por analizar en el Congreso de la República, a fin de terminar qué ha pasado con los ingresos provenientes de la venta de terrenos ejidos y evaluar si se ha cumplido con la intención del Legislador para que no se descapitalice el Municipio. Lamentablemente, la ley dejó a discrecionalidad de los concejos municipales la posibilidad de aprobar gastos producto de la venta de terrenos ejidos, que en numerosos casos únicamente ha conducido a la descapitalización del municipio.

II.1 Posibilidades de Incrementar los Ingresos Municipales

Hay otro aspecto que debemos recordar para esclarecer cuáles son las posibilidades de financiar los gastos municipales. Los Municipios y estados no se pueden endeudar, no pueden contraer crédito público sino a través del mecanismo establecido en la Orgánica de Crédito Público, lo que significa que las solicitudes de endeudamiento de los estados y municipios necesariamente deben ser aprobadas por el Congreso Nacional. Es decir, el procedimiento a seguir en este caso consiste

en que la cámara municipal aprueba la posibilidad de endeudamiento, remite la solicitud al Congreso y éste decide si aprueba o no una *Ley Especial* de Crédito Público que, debido a la situación financiera del país, ahora tiene que entrar en la llamada *Ley Paraguas*, instrumento que define los límites a que puede llegar el endeudamiento de la nación. En las escasas oportunidades en que ha habido endeudamiento municipal o estatal, el Ejecutivo Nacional ha tenido la sabia precaución de proceder a descontar del situado la parte que corresponde a la amortización de esa deuda.

Afortunadamente para Venezuela existen estas disposiciones que restringen el endeudamiento para los niveles de gobierno subordinados al nivel nacional, porque si la carga de la deuda es tan grave para Venezuela sin que en ella hayan tenido mucho que ver los estados y municipios, es fácil imaginarse lo que habría pasado si los estados y los municipios hubiesen tenido libertad para endeudarse. Como aspecto anecdótico recuerdo que cuando todavía no se hablaba de descentralización en el país, pero existían gobernadores con ideas y audacia, una vez se me presentó un gobernador y un grupo de "*inversionistas*" *extranjeros* que querían que el gobierno de ese estado se endeudara para ejecutar unas obras de dudósima reproductividad. El Ejecutivo de ese estado no poseía la capacidad para respaldar el gasto que debía hacerse, pero los "inversionistas" deseaban que el Estado venezolano asumiera la garantía de esa deuda para poder prestar el dinero. Fue así como Venezuela terminó endeudándose al extremo que llegó.

De manera que con toda la voluntad descentralizadora que he demostrado en el ejercicio parlamentario, sin embargo creo que existen unos límites que debe observar el proceso de descentralización, relacionados con la necesidad de restringir el endeudamiento externo de los estados y municipios, y de conservar en manos del Poder Ejecutivo Nacional el manejo de la defensa y de las relaciones exteriores del país. En cualesquiera otras áreas de la vida nacional se puede disenter y creer que pueden ser objeto del proceso de descentralización. Efectivamente, se puede tener y se tiene descentralización en materia educativa, en materia de salud, en una gran cantidad de materias, pero existen tres áreas en las que normalmente el privilegio de su conducción queda reservado al Gobierno central: las relaciones exteriores, defensa nacional y el endeudamiento externo e interno.

Por lo tanto, es dentro de estos límites e la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala cómo debe elaborarse el presupuesto municipal. Esta ley remite a la Ley de Régimen Presupuestario y traslada casi todas sus disposiciones a los municipios, Por eso, el código de cuenta empleado en los municipios es similar al que se emplea para elaborar los presupuestos de la nación, la forma de elaborar la ordenanza de presupuesto Municipal también es similar a la forma como se estructura la Ley de Presupuesto del país.

Sin embargo, a pesar de la existencia de numerosas disposiciones sobre el procedimiento a seguir para la elaboración de los presupuestos nacionales, estatales y municipales, pareciera que todavía no hemos alcanzado suficiente capacidad técnica y gerencial para cumplirlas. Es cierto que tenemos un moderno código de cuentas más eficiente para sistematizar la clasificación de las partidas presupuestarias, pero ese código es bueno para un país que posea un sistema de computación nacional que puedan utilizar todos los municipios para formular sus presupuestos y aún no lo tenemos. Si dispusiéramos de un sistema semejante podría elaborarse el presupuesto integrado del sector público de la nación, de manera que sería mucho más fácil compatibilizar las diferentes y múltiples demandas de recursos que se le hacen al Ejecutivo Nacional y al Congreso de la República para atender diversos gastos.

Todavía no tenemos esa capacidad; en el Congreso Nacional sólo pueden conocerse cuáles son los requerimientos presupuestarios de cada municipio por vía de consultas amistosas, porque no es obligación de los municipios remitir al Congreso sus presupuestos, tal como sí ocurre con los estados. En consecuencia, los legisladores de la nación no tienen manera de determinar si el presupuesto de cada municipio es suficiente, o si una parte de los gastos que se requieren son excesivos de acuerdo con criterios técnicos bien especificados. De todos es conocido que el procedimiento utilizado normalmente en los municipios y en los estados para solicitar recursos presupuestarios a la nación, así como en todas las demás instancias del poder público, es pedir en exceso para ver qué se consigue, sin que tales solicitudes estén respaldadas por criterios claros. Entonces, aun cuando el sistema de cuenta puede resultar muy útil, todavía presenta serios problemas de carácter gerencial y técnico porque no se dispone de ningún procedimiento que permita elaborar el presupuesto global de la nación a partir de la compatibilización de los presupuestos de cada uno de los niveles territoriales de gobierno, como se requiere para elaborar un presupuesto nacional verdaderamente integrado.

Aunque en este momento nos interrogamos sobre las modificaciones que deberían realizarse en la ley sobre los gastos municipales, en lo personal tengo dudas respecto a la necesidad de llevarlas a cabo porque aún no estamos listos para eso; creo que las leyes que actualmente regulan esta materia son razonablemente buenas. El problema es que tenemos una débil técnica gerencial para aplicar las leyes existentes. De manera que el esfuerzo debería dirigirse al entrenamiento y capacitación de los funcionarios municipales en las áreas de formulación de proyectos de presupuesto; régimen de hacienda, administración tributaria y otras relacionadas con las finanzas locales, de manera que podamos aprovechar las disposiciones de la ley para sacarle el mayor partido posible a la capacidad de ordenar el sistema de gastos en las instituciones públicas de Venezuela.

Cada vez que se discute el presupuesto nacional se pone de moda el tema de la reestructuración del Estado y entonces se reanudan las discusiones sobre la disminución del volumen de gasto público en el país, que implica la racionalización de la nómina de los diferentes entes de gobierno. El problema de sincerar los presupuestos a través de reducciones de las nóminas es que se trata de algo muchísimo más complejo que declarar en reestructuración a un organismo público. Se puede decir, por ejemplo, que se declara en reestructuración a la Alcaldía y al Concejo Municipal de Mérida y que se va a despedir a la mitad del personal que allí labora, porque sobran, porque son reposeros o simplemente son innecesarios para el funcionamiento de ambas instituciones. Sin embargo, al final se descubre que eso no es tan fácil de hacer.

Por esto creo que en materia de gasto municipal es preferible capacitar a los alcaldes, concejales y funcionarios de la administración local que enfrascarse en este momento en el largo proceso requerido para modificar leyes. Creo que con las leyes existentes, razonablemente aplicadas por funcionarios y autoridades que sepan lo que deben hacer, se puede mejorar sustancialmente la calidad de la administración municipal.



II.2 Acceso de los Municipios al Fondo Intergubernamental para la Descentralización.

Otro aspecto que debemos considerar en materia de gastos municipales es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). En este fondo se han puesto muchísimas esperanzas. Tanto los estados como los municipios y todos los legisladores que participaron de un modo u otro en la aprobación de la ley del FIDES, están conscientes de que la forma como se maneja en la actualidad la asignación del Situado es inconveniente.

Es evidente que lo que se entrega a los estados por vía del Situado Constitucional y de éstos hacia los municipios a través del Situado Municipal apenas alcanza para cubrir los gastos operativos de los gobiernos estatales y municipales, pero no alcanza para cubrir sus necesidades de inversión. El FIDES plantea la posibilidad de realizar grandes aportes a los estados y municipios para cubrir sus principales necesidades de inversión. En consecuencia, los recursos de este fondo deben provenir del Impuesto General a las Ventas y al Consumo Suntuario y cualquier otra ley de carácter similar; es decir, que cualquier impuesto que pague al consumo, tal como el IVA y los impuestos a la gasolina, los cigarrillos y los licores, debe servir, al menos parcialmente, para financiar las actividades de inversión promovidas por el FIDES.

A medida que disminuyan las necesidades urgentes de financiamiento del gobierno central y las correspondientes al servicio de la deuda externa de la nación, debe irse pensando en reorganizar la recaudación de impuestos, de manera que ellos permitan aumentar las bases financieras del FIDES. Sin embargo, los recursos de este fondo no deberían ser otorgados directamente para financiar cualquier gasto improductivo; al contrario, estimo que es más conveniente hacerlo a través de un organismo que, tal como está previsto en la ley, se encargue de coordinar y ejecutar las inversiones necesarias para facilitar la transferencia de competencias

del Poder Nacional hacia los estados y de éstos hacia los municipios. De esta manera sería posible asegurar que los municipios y estados harían inversiones serias, bien planificadas, y que la distribución de los recursos del FIDES se hiciera teniendo en cuenta un conjunto de variables que en estos momentos no se consideran para la asignación del Situado.

Para la asignación del Situado Constitucional a los estados se utilizan exclusivamente dos criterios:

Primero: 30% de los ingresos ordinarios del país en partes iguales para los 22 estados y el Distrito Federal.

Segundo: El 70% restante del monto se determina en función de la población total de cada estado, razón por la cual los estados con mayor población reciben asignaciones más elevadas que otros sin que se tomen en cuenta criterios adicionales que contribuyan a evitarla concentración recursos financieros en aquellos estados en donde ya de por sí tienden a concentrarse.

Por el contrario, el FIDES tiene en cuenta varios criterios adicionales que ayudan a corregir esta situación. Para la asignación de recursos el FIDES toma en cuenta el llamado nivel de la pobreza crítica y extensión territorial de los estados y municipios.

Se considera el nivel de pobreza crítica porque las necesidades recursos financieros para inversión son mayores en aquellos estados y municipios en los que habita una mayor proporción de familias pobres, en donde es urgente emprender grandes obras de equipamiento en infraestructura y ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos. Se toma en cuenta la extensión territorial porque las necesidades de inversión son mayores en aquellos estados y municipios en que deben recorrerse grandes distancias para comunicar unas poblaciones con otras o para ampliar la cobertura de los servicios básicos.

Aun cuando la ley del FIDES es ahora mejor de lo que era antes después después de las reformas que se le introdujeron, todavía faltan algunos criterios adicionales para mejorar la justicia distributiva y el empleo de recursos financieros que se canalizan a través de él. Uno de estos criterios es el *nivel del esfuerzo del desarrollo* que se haya realizado en los estados y municipios. Si un municipio logra atraer inversiones nacionales o internacionales y para eso se requiere que mejoren los servicios, la infraestructura, las comunicaciones, los servicios de informática y procesamiento de datos y los servicios administrativos, es evidente que por el esfuerzo de desarrollo hecho por ese municipio necesita más dinero que otro en donde no se ha realizado ningún esfuerzo

Otro elemento a considerar para mejorar la efectividad de las asignaciones financieras del FIDES es establecer un *Fondo de Préstamo Municipal*. No se trata solamente de entregarles recursos a los municipios, sino que para realizar algunas inversiones éstos pueden recurrir a préstamos de muy bajos interés; al establecerse este sistema, los dividendos de las inversiones reproductivas podrían incluso utilizarse para estimular inversiones en otros municipios. Estos créditos blandos se emplearían exclusivamente con fines de desarrollo, de manera que se vaya generando la capacidad de auto-reproducción de los capitales invertidos.

II. 3 El Control de los Gastos Municipales

Uno de los aspectos que debe ser analizado a profundidad por su importancia para control de los gastos municipales es el número de concejales. Concretamente, tengo impresión de que los concejos municipales deben tener la cantidad de

concejales que tienen en este momento. Creo que solamente cinco concejales es un número bueno para muchísimos municipios pequeños, veinticinco es demasiada gente para Caracas. Es decir, lograr que se haga el trabajo correspondiente a un concejo municipal con 25 personas es difícil y, además de eso, si multiplicamos ese número de concejales por el número de municipios que tiene Venezuela, es evidente que se crea una gran presión sobre el número de legisladores a nivel municipal, lo que realmente no ayuda a mejorar la imagen de la gente que está trabajando en esos organismos, ni ayuda tampoco a mejorar el servicio a las comunidades del país. De acuerdo con la experiencia de trabajo que he podido acumular en el Congreso Nacional, las comisiones de 25 personas rarisíma vez funcionan, de manera que trata de un problema de manejo de recursos y eficacia en los grupos de trabajo, vale la pena, entonces, que reflexionemos mejor este asunto como condición para reformar la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Otro aspecto a considerar es el problema de la creación de nuevos municipios. La ley tiene varios señalamientos al respecto, uno de los cuales es que el nuevo municipio debe ser capaz de sostenerse a sí mismo. Creo que objetivamente nos debemos preguntar si todos los 330 municipios que existen pueden sostenerse a sí mismos sin contar para ello con el Situado Municipal. A veces se han creado municipios por razones ajenas a este principio legal y, además de eso, ha habido casos en que la creación de un municipio deja a otros sin recursos suficientes para atender sus necesidades de funcionamiento.

Por ejemplo, en Caracas cada cierto tiempo se habla de crear un nuevo municipio a partir del Municipio Sucre, que ya ha tenido varias subdivisiones. De esta entidad local salieron los Municipios Baruta, El Hatillo y Chacao y ahora quieren crear el Municipio Leoncio Martínez, de manera que el Municipio Sucre no va a poder generar sus propios recursos y entonces se va a crear un nuevo foco de problemas sociales.

Creo que sobre este problema debe discutirse suficientemente y pedir a los legisladores estatales que tengan prudencia con la creación de nuevos municipios, para que no vaya a ocurrir que por "*Tapar un santo destapemos a otro*", ni tampoco debería crearse un municipio a sabiendas de que no puede funcionar, sabiendo que no tiene el mínimo de población ni de ingresos que requieren.

Adicionalmente a los gastos municipales financiados a través del Situado Constitucional, están aquellos gastos municipales que se financian con el presupuesto de la nación. Cuando empieza el proceso de preparación del presupuesto del país normalmente los gobernadores y alcaldes visitan el Congreso de la República para pedir que se incluyan en él varias obras que realmente son competencia de cada municipio, pero se recurre a esa práctica por cuanto se sabe que los municipios no están en capacidad financiera de ejecutarlas.

Hace unos años, por ejemplo, se estableció la creación de un fondo para el asfaltado de las calles. En el presupuesto nacional se asignaba una partida que se repartía a los municipios para que realizaran el asfaltado de las calles, aun a sabiendas de que muchísimos municipios no tenían capacidad para hacerlo. Entonces resultó evidente que esos municipios no tenían vida propia puesto que ni siquiera podían ejecutar hacer algo tan elemental como el asfaltado de las calles. En consecuencia, tales municipios no tenían razón de existir.

En resumen, sobre la materia del régimen municipal particularmente creo que por ahora no vale la pena reformar las leyes si no se procede a educar en el área presupuestaria y financiera a los que tienen que administrar el Poder Municipal, para que entiendan perfectamente bien cuáles son las disposiciones, posibilidades y

ventajas de lo que está en las leyes actuales para beneficio de los municipios. Creo sinceramente que por ahora lo mejor es gerenciar la hacienda municipal con las leyes que existen y entrenar a las autoridades y funcionarios municipales para que gerencien bien.