

## Problemas del Financiamiento de la Descentralización

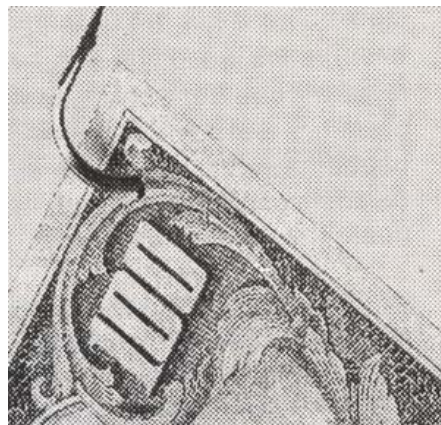
*Dra. Haydee Castillo de López  
Senadora al Congreso de la República*



***Cuando decimos que la, nación debe 34 mil millones de dólares, eso implica que no puede permitirse a los estados y municipios que por su cuenta y riesgo salgan a endeudarse.***

Este foro demuestra que estamos «tocando tierra» en el problema de la descentralización, y que ya salimos de las discusiones teóricas sobre sus ventajas y desventajas para entrar a considerar cómo lograr que el proceso funcione; es decir, estamos partiendo de la realidad actual de la descentralización.

Este proceso ha tenido efectos de suma importancia sobre Venezuela. Mérida es un buen ejemplo de los efectos posibles de la descentralización, aunque los que residen aquí tal vez no sean del todo conscientes de ello porque los han visto surgir paso a paso. En Mérida están empeñados en el rescate, de sus valores tradicionales; eso, en mi opinión, es un efecto positivo de la descentralización ya que favorece el rescate de la identidad cultural mediante la preservación de todo aquello que forme parte de la proceso electoral y tener nuevos poderes ejecutivos y legislativos legítimamente electos.



La verdadera descentralización implica la autonomía financiera de los estados y municipios; es decir, deben disponer de recursos que puedan ser manejados dentro de un marco legal predeterminado de acuerdo a las competencias asignadas a ellos. El problema del financiamiento es imperativo de resolver por cuanto en la actualidad estamos viendo un retroceso de lo que podría denominarse «voluntad

*descentralizadora» del gobierno central. La transferencia de recursos económicos para la descentralización sigue dependiendo en buena parte de la voluntad del poder central. Aún no existen mecanismos financieros a emplear para transferir los recursos necesarios para la descentralización.*

La primera fuente de financiamiento de los estados y municipios en Venezuela es el Situado Constitucional. Los artículos 17, 229 y 235 de la Constitución señalan las formas y limitaciones de esa disposición. Por su parte, la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público prevé las normas de financiamiento, tanto del Situado Constitucional dirigido a los estados como del Situado Municipal, una disposición no contemplada anteriormente.

El monto del situado constitucional no puede ser inferior al 15% de los ingresos ordinarios del país. Sin embargo, la Ley Orgánica de Descentralización estableció un límite superior según el cual dicho Situado debe llegar al 20% de los ingresos nacionales ordinarios, y se añadió la participación de los estados en los ingresos ordinarios adicionales del país, los cuales venían siendo usados en su totalidad por el Ejecutivo Nacional.



Debe destacarse que el gobierno central empleaba un sistema consistente en no preparar una estimación de los ingresos nacionales ordinarios para calcular un presupuesto ajustado a la verdad. Por el contrario, dejaba un margen sin estimar sabiendo que no tendría Situado, y lo declaraba después de iniciarse el año fiscal. Como resultado de esa práctica, el Ejecutivo Nacional tenía derecho a emitir créditos adicionales y no tenía obligación de pagar el Situado Constitucional.

La Ley Orgánica de Descentralización corrigió esa práctica y establece claramente que cualquier ingreso ordinario adicional también genera Situado. En consecuencia, al final del año fiscal la participación de los estados en el Situado Constitucional refleja mejor la realidad de los ingresos ordinarios del país.

En la Ley Orgánica de Descentralización también se encuentra una disposición relativa al monto de la participación de los municipios en la distribución del Situado. El monto del mismo arrancó en 10% de los ingresos correspondientes a los estados, e irá creciendo un punto porcentual por año hasta llegar al 20%. En este momento el Situado Municipal se encuentra en el 15%. Sin embargo, a diferencia de los estados, para los cuales la Ley Orgánica de Descentralización establece la oportunidad del pago del Situado mediante dozavos en los primeros días de cada mes, en relación con el Situado Municipal no hace ningún señalamiento sobre los lapsos de pago. Esta laguna debe ser subsanada con prontitud a efecto de ordenar cabalmente la transferencia de recursos económicos de los estados a los municipios.

En cuanto a la búsqueda de ingresos mediante impuestos, los estados tienen severas limitaciones constitucionales puesto que sus competencias son exclusivamente de carácter residual y no pueden establecer aduanas, ni impuestos al consumo, ni impuestos al tránsito de bienes, ni sobre el ganado en pie existente en sus territorios.

En realidad, la definición de competencias y de las capacidades impositivas de los estados es muy limitada aunque, sobre el papel, parezca muy amplia. Ello obedece a que tales competencias y capacidades son residuales, es decir, están definidas por vía negativa como el remanente que queda después que la nación y los municipios han tomado su parte.

La transferencia de competencias es una oportunidad no sólo de emprender nuevas actividades, sino también de percibir ingresos de nuevas fuentes dentro del marco definido por el artículo 137 de la Constitución y de acuerdo a la Ley Orgánica de Descentralización constitucional para definir con precisión las competencias concurrentes y exclusivas de los estados. Dichas reformas, además, deberán contener definiciones claras y precisas en relación a la materia impositiva, de acuerdo a las nuevas responsabilidades establecidas en la Ley Orgánica de Descentralización y con independencia del Fisco Nacional.

En el proyecto de reforma de la Constitución elaborada por el Senado en 1992 se presentó la definición de las competencias concurrentes y exclusivas de los estados. La definición de estas competencias permitirá que en éstos se inicie una segunda fase del proceso de descentralización, consistente en el funcionamiento de las actividades a transferir.

Por la vía de la Ley el funcionamiento de la descentralización no puede salirse del marco definido por la Constitución, la cual prohíbe que los estados ejerzan facultades impositivas. En países federales como Estados Unidos, los municipios (condados) y los estados pueden recaudar impuestos de variada naturaleza. Sin embargo, en Venezuela eso está prohibido expresamente a los estados.

Cuando se discutía el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por ejemplo, surgió la idea de que los estados actuaran como recaudadores de ese impuesto y retuvieran una parte como pago por el servicio de recaudación. No obstante, eso habría unas perspectivas muy peligrosas ya que para los gobernadores habría significado un rol político poco conveniente. Algunos gobernadores hubieran podido afirmar que eso implicaría exprimir a una población de por sí ya empobrecida. En consecuencia, algunos opinaron que la recaudación de ese impuesto debía asumirlo exclusivamente el Estado Central y que luego a los gobernadores se les otorgara el 20 % del monto recaudado. Este es un buen ejemplo de las dificultades que enfrentan hoy los estados para asumir plenamente el proceso de descentralización.

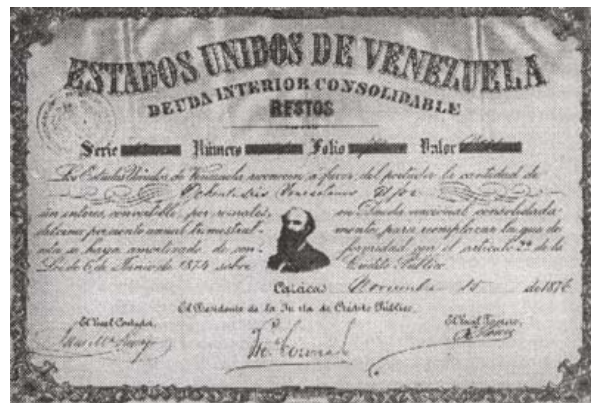
En razón de estos problemas deberá aclararse en las normas para distribuir el Situado una consideración sobre el tamaño físico de los estados y municipios. No se trata del tamaño demográfico, el cual entra en las previsiones tanto de la Constitución como de la Ley de Descentralización para asignar el Situado a los estados. No obstante, el tamaño físico también es de gran importancia. No están en igualdad de condiciones, por ejemplo, los municipios del Estado Apure que los del Estado Mérida.

En el primer caso la distancia entre un pueblo y otro es enorme, generándose problemas de accesibilidad territorial. En el segundo caso las menores distancias entre unas y otras comunidades tienden a reducir los costos de financiamiento de los servicios y de las infraestructuras. En general, los estados más extensos de

Venezuela son también los más despoblados y los más pobres. Por lo tanto, el hecho del amaño físico de los estados y municipios debe tenerse en cuenta en la distribución del Situado. Naturalmente, no tiene que ser el primer factor determinante en la asignación del situado, pero sí prever una corrección en él que tenga en cuenta la extensión territorial de los estados y municipios.

Debe preverse también, con rango constitucional o dentro de la Ley Orgánica de Descentralización, la creación y administración de un fondo de desarrollo regional diferente del actual, que sea realmente independiente de las decisiones del Ejecutivo Nacional. Adicionalmente, ese fondo debe lograr armonizar los niveles de desarrollo regional y el funcionamiento de los programas que abarquen dos o más estados.

Este fondo de desarrollo regional, o como se prefiera denominarlo, crearía unas expectativas similares a las creadas cuando se creó el Fondo de Inversiones de Venezuela (F.I.V.), por cuanto se trataría de un volumen fijo de ingresos que podrían asignarse a los estados. Así como el país busca financiamiento internacional, también se debe buscar financiamiento nacional para proyectos concretos. Por ejemplo, la construcción del Centro Nacional de Convenciones que lleva a cabo el gobierno regional de Mérida hubiese sido un programa típico para ser financiado con los recursos de un fondo de desarrollo regional.



Otro ejemplo de la utilidad que tendría un fondo como ese está referido a la conclusión de la carretera Mérida - El Vigía. ¿Cuántas veces se han asignado recursos para esta obra en el presupuesto, incluso algunas correcciones en el diseño original de la obra para reducir costos?. Hoy está a punto de concluirse, pero lo que resta por hacer cuesta mucho dinero y no es justo que sea asumido por la gobernación de Mérida, ya que si la obra forma parte del Sistema Nacional de Transporte se trata de un problema nacional. En consecuencia, tiene que financiarla el gobierno central.

No obstante, el Ejecutivo Nacional no parece tener todas las prioridades claras y por ello no se empeña en concluir esa importante obra. Si existiera el fondo de desarrollo regional tal vez se hubiese encontrado una vía alternativa frente a la inacción del gobierno central para concluirla.

De igual modo, los programa de desarrollo regional que abarquen dos o más estados o varios municipios de estados diferentes, pudieran ser financiados a través del fondo ya mencionado. Como ejemplo se puede señalar la necesaria colaboración que ha de establecerse entre los municipios de los Estados Zulia y Mérida que comparten una porción del Sur del Lago de Maracaibo. La ejecución de un programa de desarrollo en esa parte de la geografía nacional requiere una fuente de financiamiento nacional.

El problema del desarrollo de nuestras fronteras también puede ser abordado según este enfoque. No es posible pedirle a Estado Apure, como a ninguno de los estados fronterizos, que enfrente solo el problema de su frontera con Colombia. No tanto porque sea uno de los estados más pobres de Venezuela sino porque se trata de un problema nacional. El Estado Apure no tiene cómo hacerlo. Ni siquiera tiene cómo darle de comer a su propia gente, de manera que menos podrá enfrentar aisladamente un problema complejo como el desarrollo de sus fronteras. En igual situación está el Estado Amazonas, de gran extensión territorial, escasa población y muy pocas actividades económicas que le permitan desarrollarse por su propio esfuerzo. Sin embargo, esos estados poseen un enorme potencial de desarrollo. De allí que sea urgente que tenga posibilidades de canalizar recursos económicos independientemente de los deseos del poder nacional.

Aun cuando en lo personal podamos asumir una actitud proclive a la descentralización, es necesario mantener la ortodoxia administrativa en relación al crédito público. Las normas sobre endeudamiento público deben mantenerse para los estados y municipios dentro del marco de la política fiscal del país.

Cuando decimos que la nación debe 34 mil millones de dólares, eso implica que no puede permitirse a los estados y municipios que por su cuenta y riesgo salgan a endeudarse. Si eso se permitiera, si no se enmarcara dentro de los límites de la política fiscal nacional y dentro de las normas que el mismo Congreso de la República tiene establecidas, es evidente que la deuda pública venezolana sería el doble de la actual.

Cada gobernador considera que sus proyectos son prioritarios, absolutamente rentables y que siempre habrá quién los financie. Por eso, si cada gobernador hubiese acudido al endeudamiento nacional o internacional, la deuda nacional fácilmente habría sido mucho mayor. Y si se hubieran agregado los municipios, la situación sería completamente inmanejable. Por esta razón, creo sinceramente que es necesario mantener las normas sobre endeudamiento interno y externo en el contexto de la política nacional.

Pero igualmente creo también que deben revisarse las normas sobre discusión y aprobación del presupuesto regional y nacional, así como la supervisión de las contralorías a nivel nacional, regional y municipal. Las normas de la Contraloría Nacional limitan un poco la autonomía regional, por cuanto ella posee mecanismos de control e intervención de las administraciones regionales y municipales. Sin embargo, no existen normas idénticas sobre la permanencia de los contralores regionales y municipales que les garanticen estabilidad.

Hay estados en donde al contralor lo designan para ejercer funciones por un año escasamente, mientras que los gobernadores y parlamentarios regionales son electos para desempeñarse por tres años. Luego, el contralor estatal ve disminuida su capacidad de trabajo por cuanto está más preocupado buscando su nueva contratación durante otro año y no en el ejercicio pleno de sus funciones, sin condicionamientos externos de ninguna clase.

Debe existir, por lo tanto, uniformidad de normas que le proporcionen mayor fuerza y estabilidad a las contralorías regionales y municipales, de manera que la Contraloría Nacional pueda dejar que ellas actúen dentro del marco de una sola disposición general, ya que se encuentra saturada por la supervisión del Estado Nacional. Evidentemente, esta es una nueva fuente de preocupaciones debido a que, al haber mayor cantidad de recursos, hay también mayores posibilidades de cometer errores e irregularidades.

El último aspecto que debemos considerar, sin que ello sea excluyente de otras preocupaciones sobre la materia, es la revisión de las normas sobre prestaciones sociales y sobre las obligaciones laborales inherentes a las competencias a transferir. El Estado venezolano debe a sus trabajadores cientos de miles de millones de bolívars en obligaciones laborales, porque la Ley Orgánica del Trabajo vigente desde 1990 establece que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a prestaciones y jubilaciones, lo cual es contrario a lo dispuesto para el sector privado. En este sector los trabajadores tienen derecho a prestaciones, pero no todos pueden gozar de jubilaciones. Sin embargo, las prestaciones constituyen muchas veces la justificación de la inexistencia de jubilaciones.

El estado debe pagar prestaciones, doble indexación cuando incrementa los sueldos y salarios, y además cancelar intereses sobre las nuevas prestaciones que se cancelen, pero no tiene previsto con qué pagar todo esto, lo que da lugar a que el Estado no puede cesantar a ninguno de sus trabajadores porque no tiene cómo hacerlo. Aunque existe un fondo de prestaciones, eso no debe llamarnos a engaño; dicho fondo es de apenas 1 % de la nómina de trabajadores públicos, y eso únicamente alcanza para un grupo muy reducido.



En consecuencia, cuando solicitamos al Estado que haga una limpieza en su abultada nómina de empleados, que se deshaga de quien en realidad no necesite, que jubile a quienes pueda jubilar, nos encontramos con que no tiene los medios económicos requeridos para hacerlo. La consecuencia de esta situación es que el Estado ha creado una figura Insensata como la de los prejubilados, que no trabajan ya para la administración pública pero siguen devengando un sueldo porque no están en capacidad de trabajar debido a sus avanzadas edades.

Mientras tanto, las personas que están reemplazando a los prejubilados trabajan en condición de suplentes y el Estado tampoco tiene cómo pagarles. Eso ha desembocado en continuos paros laborales de los suplentes al servicio de la administración pública. En realidad, estos trabajadores no entran en la nómina del Estado porque no tiene cómo honrar esas obligaciones laborales, y si el Estado adiciona unos pocos a su nómina lo hace conociendo perfectamente que no ha tomado las previsiones necesarias para costear los gastos que eso implica.

Puede afirmarse, por todo esto, que lo que estamos haciendo es esconder la realidad e impidiendo la solución del problema de las prestaciones sociales. Este

problema debe ser considerado muy cuidadosamente no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional y municipal. Los congresistas hemos debido introducir muchas veces en el presupuesto nacional unos fondos adicionales para ayudara varios municipios a cancelar prestaciones, principalmente a los de reciente creación. Ello se debe a que al crearse un nuevo municipio deben preverse sus necesidades de personal, para lo cual en ocasiones tendrán que ser despedidos algunos de los trabajadores al servicio del municipio de origen. Y eso obligatoriamente debe enfrentarse mediante el pago de prestaciones a quienes serán cesanteados.

Varios municipios de creación reciente no han podido hacer frente a dichas obligaciones y por ello solicitaron al Congreso Nacional la inclusión de una partida especial para ayudarlos a cancelar prestaciones pendientes. Ahora bien, esos casos han sido manejables debido a que se trataron siempre de municipios pequeños; no obstante, si esa práctica se generalizara a todos los municipios y estados del país no habría forma de hacerlo, porque el actual régimen de prestaciones no permite enfrentar racionalmente esa situación.

Bajo el régimen actual de prestaciones nadie está satisfecho. Los trabajadores al servicio del Estado no tienen seguridad de recibir sus prestaciones. Seguimos en un régimen en el que las jubilaciones dependen de la voluntad, de la «gracia» de jubilar del gobierno central más que del derecho adquirido del trabajador de una determinada edad a ser jubilado para vivir dignamente su última etapa de vida.

De allí que fácilmente se generan las injusticias que regularmente ocurren con la jubilaciones de los trabajadores públicos. El que tiene amigos influyentes puede ser jubilado rápidamente y con un buen nivel de ingreso, y su jubilación es indexada cada vez que lo solicita. El que no tiene esos amigos puede morir prejubilado. Luego, este problema debemos enfrentarlo con seriedad y no creer que se trata de un problema exclusivo del gobierno nacional -más concretamente, del Ministro del trabajo- y de FEDECAMARAS. Por el contrario, se trata de un problema que nos atañe a todos: a quienes trabajamos para el sector privado o para el sector público a nivel nacional, regional o municipal, porque está frenando el desarrollo del país

En lo personal no me estoy pronunciando por una u otra solución al problema de las prestaciones porque este no es el lugar ni el momento para eso, pero es evidente que no podemos ignorarlo ni creer que es ajeno a nosotros, ya que está generando dos prácticas perniciosas entre los trabajadores de la administración pública:

a) Por una parte, que el trabajador se vea en la necesidad de constituir como pueda una fuente adicional de ingresos para cuando alcance la vejez y tenga que retirarse. Eso da lugar en ocasiones a irregularidades de variado tipo y, en todo caso, distrae al trabajador de su función primordial, que es servir al Estado venezolano.

b) Por otra parte, crea las condiciones donde se gestan irregularidades administrativas simplemente porque el trabajador sabe que no puede contar con nada, porque el gobierno, en general, no tiene cómo pagárselo.

De manera que el problema del financiamiento de la descentralización es capital para que este proceso adquiera firmeza, y que no dependa de la voluntad de un gobierno, un régimen, un presidente, o un ministro que crea o no en la descentralización, sino que esté condicionado inexorablemente a hechos que lleven al proceso y que, naturalmente, lo lleven a un fin feliz. Y este sólo puede ser una nación bien gobernada porque está constituida por unidades gobernables.