

¿Protagonista de nuevo?

EL MUNICIPIO EN VENEZUELA

Rosa Amelia González de Pacheco

No hay duda de que el municipio venezolano está hoy mucho más presente en la opinión pública que pocos años atrás. Las reformas políticas introducidas en 1989, que hicieron posible la escogencia directa de los alcaldes y la elección uninominal de una fracción de los concejales que integran las cámaras municipales, han traído como consecuencia que la distancia entre las autoridades municipales y las comunidades se haya acortado, haciendo a las primeras mucho más sensibles a las demandas y preferencias de la población. El municipio está rescatando su papel como primer receptor de las necesidades de los ciudadanos y garante de su calidad de vida.

CAMBIOS MÁS IMPORTANTES

Quizás el cambio más significativo que se ha registrado a nivel local es la reorientación del gasto de los municipios. Un estudio realizado por la autora (González, 1993)¹ mostraba que en 1987 -antes de iniciarse el proceso de descentralización en Venezuela- los gobiernos locales presentaban ciertos comportamientos típicos en materia de gasto²:

- Un primer grupo de municipios, que representaba alrededor del 30 por ciento del total, distribuía más o menos uniformemente sus gastos, sin que ningún sector llegara a absorber la mitad o más de los recursos.
- Un segundo grupo, que agrupaba cerca del 4 por ciento del total, dirigía sus recursos hacia el mantenimiento de la burocracia, destinando al sector denominado *Gobierno y Administra-*

ción más del 80 por ciento del presupuesto.

- Un tercer grupo, en el orden del 60 por ciento del total, centraba su actuación en el sector denominado *Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos* (labores de mantenimiento urbano), que concentraba a su vez el 60 por ciento del presupuesto en esos municipios.
- Un último grupo, semejante en tamaño al anterior, no especificaba el destino de los recursos, asignando más de la mitad de los recursos al sector denominado *Créditos Comunes*, en el cual se computaban todos aquellos créditos presupuestarios no asignables a programas ni a sectores específicos.

El Cuadro 1 muestra las estructuras de los gastos por sectores en cada uno de los grupos identificados anteriormente.

Un análisis semejante, desarrollado recientemente (González, 1997)³, arroja unos resultados bastante diferentes a los observados en 1987. En 1994, las tipologías identificadas son las siguientes⁴:

- Un primer grupo de municipios, que representa alrededor del 37 por ciento del total, distribuye más o menos uniformemente sus gastos, sin que ningún sector llegue o se aproxime al 50 por ciento del presupuesto.
- Un segundo grupo, en el orden del 16 por ciento del total, centra su actuación en el sector denominado *Gobierno y Administración*, que concentra el 46 por ciento del presupuesto en esos municipios.
- Un tercer grupo, que agrupa el 36 por ciento del total, dirige sus recursos hacia el mantenimiento urbano, destinando al sector denominado *Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos* el 51 por ciento del

presupuesto.

- Un último grupo, que representa el 11 por ciento del número total de municipios, dedica a los sectores sociales (*Educación, Salud, Seguridad Social, Desarrollo Social y Participación, Cultura y Comunicación Social*) el 55 por ciento de sus recursos.

En Cuadro 2 muestra las estructuras de los gastos por sectores en cada uno de los grupos identificados anteriormente.

La comparación entre la situación en 1987 y 1994 pone en evidencia una serie de cambios por demás interesantes:

1. La tipología de municipios que centra su gasto en la infraestructura urbana, si bien sigue siendo importante dentro del universo total (36% de los municipios), ha perdido peso de manera significativa (62% en 1987).
2. Los sectores sociales, que no eran prioridad para los gobiernos locales en 1987, en 1994 son el área de actuación más importante en un once por ciento de los municipios del país. Es de hacer notar que, en términos generales, el gasto social de los municipios en 1994 puede estar subestimado, debido a la circunstancia de que muchos gobiernos locales han creado institutos autónomos y otros entes descentralizados para hacerse cargo de la prestación de este tipo de servicios. Siendo ése el caso, en ocasiones los gastos de esos entes no se clasifican sectorialmente, sino que aparecen reportados bajo la denominación de "gastos no clasificados sectorialmente".
3. En 1987 había un pequeño grupo de municipios (4% del total), que prácticamente dedicaba la totalidad de sus recursos a man-

Rosa Amelia González de Pacheco es investigadora del IESA

tener su burocracia (más del 80% del presupuesto). En 1994, si bien no se da ese grado de concentración del gasto, sí se ha incrementado de manera notable (a 16% del total) el porcentaje de municipios que dedica

una fracción importante de sus recursos al sector gobierno y administración (46% del gasto).

Estos cambios sugieren la existencia de un proceso de readecuación de la actuación de los municipios a los requerimientos de las

comunidades. De este modo, los municipios se han venido "reposicionando" en áreas de actividad que habían abandonado a medida que avanzaba la centralización del Estado (como la educación, la salud, el servicio de aseo urbano y los servicios de acueducto, cloacas y drenajes) y han incursionado en nuevos servicios como la policía local y el control del tránsito peatonal y de vehículos, en los cuales nunca antes habían tenido una presencia activa.

No ha sido posible identificar ninguna variable que pueda explicar la "vocación" de los municipios (reflejada por las tipologías), como no sea la respuesta a las preferencias de sus comunidades. En cada tipología se mezclan municipios de distinto tamaño, ubicación geográfica, grado de urbanización, etc., de manera que pareciera haber una escogencia deliberada de las áreas prioritarias de actuación, basada en las demandas de la población o en la interpretación que hacen las autoridades locales de sus necesidades.

Además estos cambios, con la excepción del que se refiere al aumento en el número de municipios que concentran sus recursos en el mantenimiento de la burocracia, se encuentran en sintonía con la experiencia internacional, especialmente a nivel de los países industrializados, en los cuales se privilegia el gasto social por encima del resto de los sectores, incluido el sector de vivienda y amenidades comunales (ver Cuadro 3).

Los últimos desarrollos observados en el ámbito municipal en Venezuela muestran que los gobiernos locales parecieran estar haciendo un verdadero esfuerzo por interpretar las preferencias de los ciudadanos y actuar en consecuencia; sin embargo, este proceso, si bien se ve potenciado por algunas características propias del municipio, también enfrenta serios riesgos que pueden poner en peligro su desempeño.

Cuadro 1: Estructura de los gastos por sectores (porcentajes). 1987

	Distribución "uniforme" de los gastos	Gasto centrado en la burocracia	Gasto centrado en la infraestructura urbana	Gestión no definida claramente
Gobierno y administración	18	82	17	12
Vivienda, des. urbano y servicios	36	15	60	27
Servicios sociales	20	2	8	4
Otros sectores	6	0	1	1
Créditos comunes	20	1	14	56
TOTAL	100	100	100	100
% sobre el número total de municipios	30	4	62	4

Fuente: González, 1993.

Cuadro 2: Estructura de los gastos por sectores (porcentajes). 1994

	Distribución "uniforme" de los gastos	Gasto centrado en la burocracia	Gasto centrado en la infraestructura urbana	Gestión no definida claramente
Gobierno y administración	28	46	28	18
Vivienda, des. urbano y servicios	23	21	51	17
Sectores sociales	21	23	10	55
Otros sectores	10	10	2	9
Gastos no clasificados sectorialmente	18	0	9	1
TOTAL	100	100	100	100
% sobre el número total de municipios	37	16	36	11

Fuente: González, 1997.

Cuadro 3: Estructura de los gastos por sectores de los gobiernos locales en un conjunto de países seleccionados

Países	Servicios generales	Seguridad y defensa	Sectores sociales	Vivienda y amenidades comunales	Transporte y comunicac.	Otros sectores y no clasificados
Industrializados						
Alemania (1991)	7	3	54	18	7	11
Estados Unidos (1993)	5	10	64	3	6	12
Francia (1990)	11	2	47	21	6	13
Reino Unido (1993)	5	14	47	22	6	6
América Latina						
Chile (1988)	69	0	31	0	0	0
Bolivia (1994)	1	0	3	62	0	34
Colombia (1985)	30	0	36	6	9	19
Venezuela (1994)	24	3	24	30	2	17
Otros						
Tailandia (1989)	16	3	24	18	15	24
Checoslovaquia (1994)	13	3	32	32	15	5

Fuente: International Monetary Fund (IMF), Government Finance Statistics Yearbook, 1995. González, 1997.

LOS RIESGOS

Los principales riesgos que enfrenta el desarrollo municipal en Venezuela son el no poder satisfacer las expectativas de la población hacia este proceso y la problemática fiscal de los gobiernos locales.

Expectativas insatisfechas

No se debe olvidar que el objetivo último del proceso de descentralización -incluyendo la municipalización o mayor participación de los gobiernos locales en la prestación de servicios a la población- es ganar eficiencia. Con estos procesos, se busca brindar mejores servicios, sacando el mayor provecho posible de los recursos disponibles y atendiendo a las demandas formuladas por los ciudadanos.

Se espera que, con la asunción de mayores responsabilidades por parte del municipio, el ciudadano pueda disfrutar de servicios de mayor calidad que los que venía recibiendo del gobierno central y las empresas del Estado. Esto requiere, entre otras cosas, una gran

Se espera que, con la asunción de mayores responsabilidades por parte del municipio, el ciudadano pueda disfrutar de servicios de mayor calidad que los que venía recibiendo del gobierno central y las empresas del Estado.

dosis de innovación, para encontrar nuevas modalidades de provisión a menor costo y mayor efectividad.

Si bien algunos municipios en el país han enfrentado exitosamente este reto ofreciendo modelos de gestión no convencionales -muchos de ellos con participación de las comunidades, que han dado muy buenos resultados (policías de tránsito, patrullaje vecinal, clínicas móviles, proyectos escolares innovadores, limpieza y ornato público)-, otros simplemente han reproducido a pequeña escala los mismos problemas y vicios de sus predecesores, generando frustración y desencanto en el seno de su población. Además, no basta con producir un "deslumbramiento" puntual o un efecto impactante en el corto plazo; se requiere que los programas que se implanten sean diseñados de tal manera que se asegure su sostenibilidad en el largo plazo, sin desmejoras en la calidad del servicio. De otro modo, estas acciones serán interpretadas como un engaño más de la dirigencia política hacia la población buscando el apoyo popular con fines electorales.

Un elemento clave en todo este proceso es el recurso humano que tendrá a su cargo la realización de todas las actividades. En este sentido, los municipios, como el resto del sector público, se encuentran fuertemente limitados para garantizar remuneraciones competitivas en el mercado laboral que les permitan reclutar a los "mejores" individuos disponibles y, cuando han tratado de hacerlo, han sido vistos con suspicacia y desconfianza por parte de algunos sectores de la opinión pública. Por otro lado, la duración del período de gobierno (tres años, prorrogable a seis) puede generar una alta rotación en los

cuadros gerenciales que atenta contra la continuidad de los programas y la maduración de los mismos.

Inviabilidad fiscal

La asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos locales exige, como contraparte, mayores recursos financieros para hacer frente a esos compromisos. Para obtener esos recursos, los municipios tienen ante sí dos vías complementarias entre sí: aumentar sus ingresos y gastar eficientemente.

Por el lado de los ingresos, la situación de los municipios -salvo contadas excepciones- es bastante precaria. Las principales fuentes de ingresos de los municipios en Venezuela son: el Situado Municipal -que es una transferencia en cascada de recursos desde el gobierno central, primero hacia los estados y luego hacia los municipios-, el impuesto inmobiliario urbano (conocido popularmente como el derecho de frente) y la patente de industria y comercio. El Situado se distribuye de acuerdo a una fórmula fija, de manera que un municipio en particular no puede hacer nada por aumentar sus ingresos por este concepto. En el caso de los impuestos, aunque la experiencia internacional muestra que el impuesto inmobiliario urbano suele ser el impuesto local por excelencia, en el caso venezolano los gobiernos locales han concentrado sus esfuerzos *casi exclusivamente* en la patente de industria y comercio.

Para que la recaudación de la patente de industria y comercio sea significativa para un municipio, éste debe contar con una base tributaria también significativa. Esto, en el caso de la patente, implica que el municipio tiene que



CONTRALORÍA

GENERAL

DE LA REPÚBLICA

"También he expresado que la función pública es inseparable de la responsabilidad. Toda función pública conlleva responsabilidades, las cuales son mayores en la medida en que la función pública es más alta. Las actuaciones de la contraloría buscan determinar el grado de apego a la legalidad y el buen uso y los buenos resultados que se derivan de los bienes públicos. En este sentido, servimos al ciudadano y nos guiamos por un principio: democracia contra corrupción".

Eduardo Roche Lander
Contralor General de la República

albergar determinado número de establecimientos comerciales e industriales, y éstos deben obtener ingresos brutos de cierta cuantía. Esta situación está presente en algunos municipios del país, incluso con altos niveles de concentración en localidades relativamente pequeñas, como Chacao, Plaza (Guarenas) y Mariño (Porlamar); no obstante, para muchos otros, esto es un supuesto negado, simplemente porque no son localizaciones atractivas para este tipo de actividades. Cuando eso sucede, los municipios dependen casi exclusivamente de los recursos del Situado para financiar todos sus gastos.⁵

Aun aquellos municipios que están en capacidad de generar recursos vía impuestos, no pueden explotar indiscriminadamente esa fuente. Si los impuestos se incrementan sensiblemente, se corre el riesgo de producir un éxodo de las actividades que generan los ingresos hacia otros municipios -que desde el punto de vista del tratamiento fiscal que otorgan a las empresas puedan resultar más atractivos-, erosionando la base tributaria.

Otro elemento que atenta contra los esfuerzos realizados por los municipios en materia fiscal es la inflación. Ésta genera una ilusión perversa, ya que, si bien los ingresos pueden aumentar en términos nominales (en bolívares de cada año), al hacer el cálculo en términos reales (descontando el efecto de la inflación), las cifras, en el mejor de los casos, permanecen constantes.

A todo lo anterior, es necesario sumar el efecto del proceso de fragmentación político-administrativa que ha venido experimentando nuestro país en los últimos años,

Como contraparte, exige mayores recursos financieros para hacer frente a esos compromisos.

que nos ha llevado a la creación de 128 nuevos municipios en diez años (ver Cuadro 4). Este fenómeno, si bien ha podido tener resultados positivos, en términos de lograr un acercamiento de los gobiernos locales y el ciudadano en jurisdicciones grandes y complejas, también tiene sus consecuencias negativas desde el punto de vista fiscal, al dar paso a localidades inviables desde el punto de vista financiero. Puede que incluso el aumento en el número de municipios que dedican la mayor parte de sus recursos al mantenimiento de su burocracia, esté de algún modo asociado a este proceso, al generarse una suerte de "deseconomías de escala" en localidades muy pequeñas como para sostener la estructura formal requerida.

LAS OPORTUNIDADES

Entre las oportunidades que se le presentan al gobierno local para potenciar el desarrollo del municipio en Venezuela se encuentran la posibilidad de adecuar la gestión local a las necesidades de la población y las ventajas relativas para hacer efectivo el proceso de rendición de cuentas sobre su actuación.

Un gobierno para cada gusto

Una de las ventajas más importantes del proceso de descentralización, en general, y de la municipalización de ciertas funciones públicas, en particular, es la posibilidad de adecuar la actuación del gobierno local a las preferencias de

la población. La toma de decisiones colectivas, conocida en la literatura como el proceso de "elección pública", es uno de los procesos más complejos que debe enfrentar cualquier gobierno, a todo nivel. Cada individuo en una sociedad tiene sus propias prioridades, sus propias necesidades, que no necesariamente coinciden con las de otros miembros de su comunidad. Sacar a flote esas preferencias, compararlas con las de otros individuos y agregarlas en un solo conjunto de preferencias de la "colectividad" es el reto que debe enfrentar el gobierno local.

Una gran ventaja que tiene el municipio sobre otros niveles de gobierno en esta materia, es que al referirse a un ámbito espacial más pequeño (menos individuos) y en ocasiones más homogéneo (los individuos que integran la comunidad tienden a parecerse más entre sí), la agregación de las preferencias colectivas se facilita. Cuanto más cerca están los ciudadanos de los entes encargados de proveerles los servicios, más fácil es para los últimos tener un conocimiento detallado de los requerimientos de la población y más influencia tienen las preferencias del público en la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos.

Esta circunstancia hace del municipio la unidad idónea para proveer ciertos servicios y financiarlos a través del cobro de impuestos. Cada gobierno local puede ofrecer una mezcla de servicios dada, a cambio de una determinada carga impositiva, y los ciudadanos pueden escoger entonces la jurisdicción que mejor satisface sus preferencias, pagando la cuota-parce de impuestos que ello involucra.

Rendición de cuentas

Muy asociado al argumento anterior, está el relativo al proceso de rendición de cuentas. La cercanía del gobierno local al ciudadano facilita enormemente el proceso de control de gestión del municipio por parte de la comunidad. Aunque los mecanismos formales para

Cuadro 4:

Cambios en la división político-territorial de Venezuela. Creación de nuevos municipios

	1985	1990-1991	1993-1995	1996-1998
Nº de municipios	202	269	282	330
Municipios nuevos	67	13	48	
% de crecimiento	33%	5%	17%	

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI). Consejo Supremo Electoral (CSE)

El proceso de descentralización ha sido uno de los cambios más importantes que ha sufrido el país en los últimos años.

El proceso de control de gestión son todavía muy precarios en Venezuela, no queda duda de que la elección directa de los alcaldes y la elección uninominal de una fracción de las cámaras municipales ha creado incentivos muy importantes que operan en esa dirección.

Los candidatos a ocupar los cargos de alcalde o concejal en la actualidad están mucho más preocupados por responder a sus electores que por complacer al partido político que les sirve de plataforma. Así, la relación de las "lealtades" de las autoridades locales ha cambiado significativamente en los últimos años, aun cuando todavía en algunas regiones se puedan seguir observando los patrones tradicionales.

Si un alcalde desea reelegirse para un próximo período, tendrá que convencer por la vía de los hechos a sus electores, más que confiar que la maquinaria partidista podrá asegurarle su permanencia en el cargo. Por el lado de los

concejales, se presenta también - aunque en menor medida - un fenómeno semejante, ya que se están dando las condiciones para que cada concejal represente realmente a un circuito electoral, por cuyos intereses le corresponde velar durante su gestión en la cámara municipal.

LAS PERSPECTIVAS

Si de algo podemos dar fe los venezolanos -inclusive los detractores- es de que el proceso de descentralización ha sido uno de los cambios más importantes que ha sufrido el país en los últimos años. Profundizando en él, la municipalización se nos presenta como una opción muy clara para ganar en eficiencia de los servicios y calidad de vida para los ciudadanos; sin embargo, existen varias amenazas, por demás importantes, que pueden deslegitimizar a las autoridades locales y minar la confianza de la ciudadanía en el gobierno local.

Algunos de los medios para enfrentar esas amenazas están en manos de las mismas autoridades locales, quienes tienen, ante todo, que actuar con eficiencia. Otros están todavía en manos del gobierno central y de los partidos políticos, que tienen que adecuarse al nuevo escenario político que implica la redistribución de responsabilidades entre niveles de gobierno.

1. González, R. A. (1993), "Las Finanzas Municipales". En J. Kelly (comp.) *Gerencia Municipal*. Caracas: Ediciones IESA.
2. Para un total de 269 municipios. Cifras de los presupuestos municipales de 1987.
3. González, R. A. (1993), "Las Finanzas Municipales". En J. R. de la Cruz (comp.) *Federalismo Fiscal y Descentralización: Una nueva relación entre la sociedad y el Estado*. En edición.
4. Para un total de 282 municipios. Cifras ejecutadas, estimadas a partir de una muestra 75 municipios.
5. En el estudio concluido recientemente por la autora (González, 1997), se encontró que 74% de los municipios del país reciben el 75% de sus ingresos por concepto del Situado Municipal.

Servicios de Información Social

La **Fundación Escuela de Gerencia Social** cuenta con un **Centro de Información y Documentación (CIDEGS)** orientado a hacer más oportuna y accesible la información, a través de herramientas diseñadas para satisfacer necesidades específicas de los usuarios del sector social.

El CIDEGS ofrece servicios y productos que dan cuenta de tendencias, hechos y cifras actualizadas de las políticas y programas sociales en Venezuela y otras regiones.

BASES DE DATOS

- **SID:** Sistema de Información Documental automatizado del CIDEGS conformado por artículos de revistas, capítulos de libros y documentos con información actualizada generados al margen de la industria editorial, tanto en eventos del área social como en otras actividades técnicas.
- **REF:** Sistema de Información referencial mixto que provee información relativa a instituciones y expertos relacionados al ámbito social.
- **SIPROS:** Sistematiza información descriptiva sobre programas sociales.

PRODUCTOS INFORMATIVOS

- **CIDEGS INFORMA:** Hoja divulgativa en la que se dan a conocer las actividades más relevantes del CIDEGS y sus adquisiciones más recientes.
- **ACTUALIZACIONES CIDEGS:** Listado con la documentación que ingresa mensualmente.

- **SERIE LECTURAS:** Publicación que ofrece artículos de interés por su actualidad, novedad o relevancia temática.
- **GERENCIA SOCIAL EN RESUMEN:** Órgano de difusión de las actividades de investigación aplicada, asistencia técnica y documentación.

SERVICIOS

- Consulta en sala. • Reprografía. • Búsquedas bibliográficas.
- Referencia. • Hemeroteca. • Disseminación selectiva de información. • Apoyo al Gobierno Local. • Apoyo bibliográfico al postgrado: "Especialización y Maestría en Gerencia de Programas Sociales".

OTRAS LINEAS DE ACCION DE LA FECS

- Formación, capacitación y profesionalización de gerentes sociales.
- Asistencia técnica a organismos públicos del área social para el fortalecimiento institucional del sector en los tres niveles de gobierno, central, estatal y municipal, y a organismos no gubernamentales vinculados al sector social.



Fundación
Escuela de Gerencia Social
Ministerio de la Familia

Dirección: Av. Alfredo Jahn con 5ª transversal, Qta. FECS,
Los Palos Grandes. Teléfonos: 286.32.05/286.25.51/286.28.31.

Fax: 283.29.49. Email: fegs@ven.net.

Horario: 1:30 pm a 6:30 pm. Lunes a Viernes.