

EL FUTURO DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

Artículo publicado en la Revista SIC del Centro Gumilla, Edición especial 65 aniversario. No 660 Diciembre - 2003

AUTOR: Christi Rangel Guerero

Economista de la Universidad de Los Andes. Dra. en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora CIEPROL-ULA.

Email: christi@ula.ve

El contexto teórico del federalismo

El camino recorrido por la teoría económica en torno a la justificación del sector público fue notorio en el siglo XX. Desde la publicación de La Teoría General de Keynes, hasta los logros de la escuela de elección pública y más recientemente de la escuela de economía constitucional, representadas ambas por James Buchanan, se ha avanzado hacia el convencimiento de que el Estado es indispensable en la vida del hombre en sociedad y sin lugar a dudas, ineludible en las actividades de intercambio para la satisfacción de necesidades ilimitadas frente a recursos escasos. Los argumentos económicos, tales como fallos del mercado y las consideraciones de ética distributiva, junto con los de filosofía política provenientes de la corriente del contractualismo que buscan evitar el “*estado de naturaleza*”ⁱ, representan las bases fundamentales en la línea argumental a favor de esta idea.

No obstante, el análisis positivo del funcionamiento del sector público de cara, tanto al logro de sus objetivos internos (la política interna de todo país), como en cuanto a su participación en el orden mundial, pareciera sembrar algunas dudas referidas a la pertinencia y posibilidades de tal actuación. Por una parte, los desarrollos de la escuela de elección pública han puesto en entredicho las ideas keynesianas y dejado en evidencia que existen fallos del Estadoⁱⁱ, en algunos casos incorregibles; por otro lado, autores como Manuel Castells denuncian la impotencia del Estado frente a fuentes de poder tales como redes de capital, producción, comunicación, crimen, instituciones internacionales, aparatos militares supranacionales, organizaciones no gubernamentales; además de que por debajo están las comunidades, las tribus, las localidades, los cultos y las bandas.

En definitiva, dentro de la ciencia económica, se debe enfrentar una elección entre sistemas imperfectos: existen los fallos del mercado y existen los fallos del Estado, por lo que se requiere un “*trade off*” o intercambio transaccional en cuanto a las actuaciones privadas y públicas contemplando los costes y beneficios de cada una de ellas para así elegir la que ofrezca un mejor saldo; situación de la que cabe destacar que no tiene ya ningún sentido una polémica de posiciones extremas.

Es preciso entonces conocer estas realidades para la reformulación de las interrogantes sobre el análisis económico del sector público. A sabiendas de un coste de las intervenciones públicas en la producción y el crecimiento económico así como de la incapacidad de tomar decisiones unilaterales sobre el ámbito colectivo que va más allá de las fronteras nacionales, es imprescindible profundizar los estudios en torno al **modo** como se hace efectiva la intervención pública junto con la comprensión de los objetivos de tal intervención. Estos últimos han variado conforme han ocurrido cambios en casi todos los ámbitos que atañen directamente al ser humano: la globalización se ha extendido más allá del comercio y las telecomunicaciones y aparece también en esferas como los problemas ambientales, el

terrorismo internacional o en la necesidad de marcos legales armonizados dentro de los cuales fluya el comercio y la comunicación, ámbitos que están dentro del espacio público. Asimismo, están apareciendo tendencias hacia la reivindicación de la identidad cultural y del sentido de pertenencia a un espacio delimitado que está exigiendo un tipo de intervención más directa y personal, plenamente identificada con las particularidades de cada territorio.

Sobre la base de los argumentos expuestos desarrollaré la idea fundamental del presente escrito, relacionado con los mecanismos idóneos de actuación pública para garantizar los objetivos fundamentales del Estado. Existen distintos enfoques de análisis sobre la forma de gobernar entre los que destacan el enfoque de la gestión pública, el de gobierno por políticas públicas, economía institucional, economía constitucional y federalismo fiscal, entre otros. En esta ocasión centraré el análisis en las teorías del federalismo fiscal porque, bien partiendo de unas realidades preestablecidas como la organización político territorial de un país o bien, siguiendo los aportes teóricos que respondieron a problemas específicos del objetivo de asignación pública, *“está demostrado tanto teórica como empíricamente que la dimensión y organización espacial del Estado condiciona sus intervenciones plenamente”* (Rangel, 2003).

La teoría del federalismo fiscal abarca precisamente el análisis de la organización espacial del sector público o cómo estructurar las instituciones gubernamentales por niveles de gobierno del tal forma que se racionalice su actuación. Los primeros aportes económicos sobre esta materia vinieron de la escuela económica alemana y su enfoque historicista a partir de los aportes de Aldolf Wagner y Johannes Popitz a finales del siglo XIXⁱⁱⁱ, sin embargo, tardaron en hacerse eco dentro de las grandes corrientes del pensamiento económico más de medio siglo, hasta que en los años cincuenta del siglo XX deja de considerarse la óptica unitaria de la Hacienda pública que no reconoce la posibilidad de diferentes centros de decisión sobre ingreso y gasto público en distintos niveles. Entra decisivamente en la discusión académica el papel de gobiernos regionales y locales en la política estabilizadora, distribuidora y, fundamentalmente, en el objetivo de asignación de bienes y servicios cuyos mercados presentan insuficiencias. Desde entonces fueron planteadas por un grupo de hacendistas^{iv} las ventajas potenciales de la organización federal de gobierno que podemos resumir así:

- Los gobiernos territoriales tendrán mejor información sobre las necesidades públicas, por tanto, tienen ventajas para adecuar la provisión pública a las demandas de los ciudadanos.
- Comunidades heterogéneas podrán disponer de atención específica para las particularidades que las caracterizan. Es posible la diversidad en la oferta pública.
- Un gobierno descentralizado permite que se den las condiciones necesarias para una mayor experimentación e innovación en la gestión pública.
- La proximidad entre los gobiernos locales y los ciudadanos permite
 - Que los ciudadanos puedan sopesar beneficios y costes de los programas públicos (claro está, cuando son contribuyentes directos).
 - Que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones, ejercer un mayor control político y en definitiva, se logre un mejor desempeño democrático.

En suma, la organización federal permite que los asuntos públicos con carácter espacial limitado puedan ser atendidos por los gobiernos territoriales y los asuntos públicos de carácter nacional sean resueltos centralizadamente haciendo más eficiente la intervención

gubernamental. Sin embargo, esta eficiencia es sólo una posibilidad que se hará realidad si y solo si, está sustentada en los tres pilares siguientes^v:

- Clara delimitación de las competencias entre los tres niveles de gobierno. Esto implica que en todo gobierno federal es preciso definir quien tiene las potestades legales y quien las ejecutivas sobre una determinada materia, de tal manera que no queden vacíos ni existan duplicidades de actuación.
- Responsabilidades fiscales equilibradamente compartidas por todos los ámbitos de actuación, esto es, que se cumplan los objetivos de suficiencia financiera y autonomía con apoyo en la corresponsabilidad fiscal.^{vi}
- Marco legal e instancias institucionales que permitan el diálogo y la fluidez en las relaciones intergubernamentales.

Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema Federal de Gobierno

En relación a este último punto estimo oportuno acotar que son las relaciones intergubernamentales, entendidas como las interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación, las que posibilitan la armonización y coordinación necesaria en un sistema de múltiples decisores sobre materias comunes. De las relaciones intergubernamentales dependerá el intercambio de información para la mejor asignación de los recursos; permitirán un mayor control del gasto público y equilibrio presupuestario al evitar duplicidades de gasto y despilfarro de recursos; promoverán la cooperación y solidaridad interjurisdiccional; garantizarán la provisión de servicios aún en las localidades con limitaciones financieras y de gestión. Es más, en un sistema de gobierno federal es precisa la interacción entre unidades de gobierno para definir conjuntamente los objetivos del Estado como un todo y que la pregunta referida a ¿qué país queremos? sea respondida a partir de un contrato social en el que participan todos los niveles de gobierno.

Sobre el federalismo venezolano.

Teniendo como referencia el análisis teórico anterior analizaré la organización federal en la República Bolivariana de Venezuela, haciendo hincapié en el tema del marco institucional y sus implicaciones en la delimitación de las funciones públicas por niveles de gobierno y la financiación. En el año 1989 comienza a formarse el marco legal para la construcción del gobierno federal que estaba previsto en la Constitución de 1961 pero que no había tenido ninguna vigencia, tal como se entiende teóricamente el federalismo^{vii}, hasta entonces. Surgieron posteriormente los siguientes instrumentos legales:

Para delimitar las competencias

- Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989).
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público LODDT (1989).
- Reglamento N° 1 de la LODDT. Que regula la transferencia de competencias concurrentes del poder nacional a los estados.
- Reglamento N° 2 de la LODDT que crea la comisión Nacional para la Descentralización.

Para establecer las relaciones financieras y fiscales entre los tres niveles de gobierno

- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (1989). Establece los porcentajes del Situado Constitucional.

- Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, FIDES (1993) que fue modificada en la Ley de reforma parcial de la Ley que crea el FIDES (2000-2007)
- Ley De Asignaciones Económicas Especiales Para Los Estados Derivadas De Minas E Hidrocarburos (1996).
- Decreto Ley que Regula los mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el producto del impuesto al valor agregado.
- Reglamento de Participación de los municipios en los recursos del FIDES (1995).
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989). Prevé los instrumentos tributarios y financieros de los municipios.
- Ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, cuya última modificación es de abril de 2003.

Para esclarecer las relaciones intergubernamentales

- Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (1989)
- Ley del Sufragio y de Participación Política (1997) que regula los procesos electorales para todos los niveles de gobierno y poderes.
- Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados (1989)
- Decreto Ley que crea el Consejo Nacional de Alcaldes (1993)
- Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989).
- Decreto que designa un Ministro de Estado para la Descentralización (1993).

Desde entonces (1989) comenzó el proceso de transferencia de competencias del gobierno central a los estados y la relegitimación de la actuación local en materias que venía desempeñando, además de que le fueron añadidas nuevas competencias. Sin embargo, los arreglos institucionales entre los tres niveles de gobierno no estuvieron claros. Aún con la designación de un ministro para la descentralización surgieron problemas, según Barrios (1997), de excesiva flexibilidad en el proceso de transferencia de competencias que degeneró en el mantenimiento de aparatos burocráticos nacionales junto con los estatales y en definitiva, que se quedaron a mitad de camino los traspasos. No hubo acuerdos en los temas de pasivos laborales ni en la financiación de las materias traspasadas.

En cuanto a la financiación cabe destacar la poca claridad en el diseño de los instrumentos de financiación tales como Situado Constitucional, Situado Municipal, FIDES, LAEE y más recientemente el FIEM, en cuanto a los objetivos que debiera cumplir cada uno y esto es crucial para definir las relaciones fiscales intergubernamentales, además de que este grupo de leyes no incluyó ninguna posibilidad de financiación tributaria que les permitiera ser corresponsables a los estados.

Con la Asamblea Constituyente de 1999 surge una nueva carta fundamental en la que se trata de moldear la organización federal que venía gestándose desde 1989. Lamentablemente, tal como indica Brewer-Carías (2001) *“la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4”*. A partir del proceso constituyente el marco institucional y legal para articular el sistema federal cambió de forma considerable, sobre todo porque la nueva Constitución es reglamentaria en muchas materias que podrían haberse abordado de forma básica para un

desarrollo legislativo posterior, lo que condiciona el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos territoriales:

- Eliminó el Senado que era la Cámara de representación territorial, con el objetivo supuesto de una mayor eficacia y eficiencia en la labor legislativa
- Derogó casi en un 70% la LODDT y de algún modo le ha quitado vigencia a la totalidad de esta Ley.
- La Constitución es reglamentaria en materia municipal y de algún modo condiciona la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989.
- Creó el Consejo Federal de Gobierno como ente para la planificación y coordinación de las políticas públicas.
- Añadió un nuevo instrumento para la financiación de los gobiernos estatales: el Fondo de Compensación Interterritorial.
- Somete a una ley nacional las posibilidades de financiación tributaria de los estados.

A cuatro años de haberse aprobado nuestra Carta Magna, las leyes nacionales que deberían dar forma a las propuestas constitucionales para articular el sistema federal, no han sido aprobadas, de tal manera que no funciona el Consejo Federal de Gobierno, ni el Fondo de Compensación Interterritorial, además de que no han sido aprobadas las leyes de Hacienda Pública Estatal y Poder Municipal. Las leyes de Consejo Local de Planificación y Consejo Estatal de Planificación y Coordinación, son más bien instrumentos de participación ciudadana que no afectan especialmente el proceso de transferencia de competencias ni el funcionamiento del sistema federal, al menos no hasta que funcione el Consejo Federal de Gobierno. En este sentido, me atrevo a afirmar que no existen ni funcionan en nuestro país las instancias para que se den las relaciones intergubernamentales en pro de superar el estancamiento en el proceso de descentralización; delimitar las competencias con mayor claridad; coordinar y armonizar las políticas públicas y definir las relaciones fiscales intergubernamentales. Valdría la pena indagar ¿cuántas veces se ha reunido el presidente de la República y los gobernadores de estado de cara a las decisiones presupuestarias para el año entrante? y de igual modo ¿en cuántas ocasiones cada gobernador ha hecho lo propio con los alcaldes de sus municipios? En el CIEPROL de la Universidad de Los Andes hemos podido constatar^{viii} que los desencuentros entre los tres niveles de gobierno van más allá de las diferencias partidistas; incluso representantes del ejecutivo de gobiernos del mismo “color político” se rehúsan al intercambio para la coordinación, sin mencionar los casos en los que la férrea confrontación entre oficialismo y oposición niega toda posibilidad de trabajo mancomunado.

Importancia del Consejo Federal de Gobierno

En medio de este contexto es necesario un órgano territorial que defina los elementos esenciales que deben permanecer estables en un sistema de gobierno federal: que permita el autogobierno sin mengua de la solidaridad interterritorial para garantizar el cumplimiento de unos mínimos en las condiciones de vida de todos los venezolanos. El Consejo Federal de Gobierno podría ser este órgano; una cámara territorial que de algún modo sustituye al Senado, cuyas decisiones deberían responder al concepto de territorialidad sin tener por qué pasar por otras instancias. A mi entender, la Ley de Consejo Federal de Gobierno (CFG) tiene que incluir las siguientes cuestiones:

- Una clara delimitación de las competencias que son concurrentes entre el poder nacional y los estados, es decir, contener un plan articulado de descentralización de competencias.

- Prever el procedimiento de la transferencia de servicios con plazos muy claros en el logro de los objetivos. Es preciso evitar la gradualidad indeterminada. Las materias de salud y educación son prioridad.^{ix}
- Regular todo lo relativo a la transferencia intergubernamental Fondo de Compensación interterritorial (FCI), cuya distribución debería atender estrictamente el objetivo de cohesión social o solidaridad.
- El FCI debe nutrirse de una porción de la recaudación del ISLR de las personas físicas u otro impuesto de alto potencial y no de impuestos que son susceptibles de ser cedidos a los estados para que estos puedan incluirse en la LOHPA^x.
- Tanto el monto a ser repartido por el FCI como los mecanismos para definir la distribución entre los estados no debe estar sometido a negociaciones frecuentes que se vean afectadas por coyunturas políticas. Hay que evitar la inestabilidad y provisionalidad de las reglas del juego en el sistema federal.
- En cuanto a las relaciones intergubernamentales, no debe prevalecer una relación jerárquica. Esto niega la gobernabilidad. El principio de interdependencia establece que ningún nivel de gobierno puede actuar sin tener en cuenta al resto.

Penosamente las previsiones constitucionales relativas al Consejo Federal de Gobierno condicionan desde ya su correcto funcionamiento; el artículo 185 establece que el Consejo Federal de Gobierno “..... *Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los gobernadores y gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.*” Esta conformación es criticable en varios aspectos: en primer lugar, los representantes del gobierno nacional no tienen igual legitimidad que los representantes de los gobiernos territoriales, estos últimos fueron elegidos por el pueblo, por lo tanto tienen investidura popular y no así quienes representan al ejecutivo nacional que no encarnan las voluntades de los venezolanos y se supone que debería tratarse de una reunión entre pares; en segundo lugar, la representación de los municipios es poco significativa si consideramos que un municipio no puede ser la voz de todas las realidades locales que suelen haber en un mismo estado; en tercer lugar, la orden de que sea el Vicepresidente Ejecutivo quien presida establece una relación de jerarquía en el funcionamiento del Consejo. Varios teóricos coinciden en señalar que la lógica de las jerarquías para la coordinación de unos participantes que gozan de autonomía puede ser inútil y aquí se acaba el objetivo de lograr la armonía en las relaciones intergubernamentales.

Se propuso supra líneas que para cumplir la interdependencia ninguno de los gobiernos participantes puede pasar por alto a algún otro gobierno; esto implica que no puede dejar de tomarse en cuenta a ninguna de las 335 alcaldías, ni a ninguna de las 23 gobernaciones, así como tampoco al gobierno nacional. De la integración del CFG y de la forma como se establezca en la Ley el mecanismo de votación para la toma de decisiones depende que esto se cumpla. No se trata de una labor sencilla, nunca lo ha sido la distribución del poder, pero definitivamente vale la pena el esfuerzo de procurarla y dedicarle toda la atención que requiere.

Al momento de escribir estas líneas esta siendo discutida la Ley del Consejo Federal de Gobierno en la Comisión de Participación Ciudadana, Descentralización y Desarrollo Regional de la Asamblea Nacional y gracias a la honrosa invitación de esta Comisión tuve

la oportunidad de exponer todas las ideas anteriores como un aporte de la Universidad de la Universidad de Los Andes a quienes participan de ella. En esa ocasión manifesté a los diputados que tienen en sus manos una responsabilidad de vital importancia y que desafortunadamente pasa desapercibida en medio de las urgencias electorales; la oportunidad histórica de poder realizar los ajustes pertinentes para el correcto funcionamiento de la organización federal venezolana, dotando a esta Ley de todo lo necesario y haciendo del Consejo un ente con poder de decisión para culminar la descentralización exitosamente. Sin temor a parecer muy reiterativa, sostengo que lo planteado determinará, en buena medida, el logro de la eficiencia en la actuación de nuestro sector público y el aseguramiento del sistema democrático.

Referencias Bibliográficas

ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José; LÓPEZ C., Guillermo (2000) “Gestión Pública” Ariel, Madrid.

ALBI, Emilio (2000) “Público y Privado. Un acuerdo necesario”. Ariel, Madrid.

BARRIOS, Armando (1997) “Riesgos latentes en el arreglo institucional para la descentralización fiscal en Venezuela” Ponencia presentada en la cátedra Descentralización, Gobiernos y futuro democrático en Venezuela. Gerencia y Gestión Local, Caracas.

BREWER-CARÍAS, Allan (2001) “Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999” Editorial Jurídica Venezolana – UCAT. Caracas.

CASTELLS, Manuel (2001) “La era de la información” Vol. 3 tercera edición de Alianza editorial, Madrid.

OATES, Wallace (1977) “Federalismo Fiscal” Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

RANGEL, Christi (2003) “Economía Pública Multijurisdiccional. Modelos teóricos y el caso español como experiencia práctica” Consejo Económico y Social, Madrid.

RANGEL, Christi (2003) “Agonía de los Gobiernos Territoriales en Venezuela” en la Revista SIC del Centro Gumilla. No 655-Junio. Caracas.

ⁱ El Estado de naturaleza se caracteriza por la inexistencia de vínculos jurídicos entre los componentes del grupo, no existe ni mío ni tuyo porque no hay leyes; podemos poseer pero no tenemos derecho a nada. La vida humana en estas condiciones se reduce a una batalla continua y sin reglas, en la que al final todos pierden, tratando de luchar por los recursos escasos, buscando la seguridad de la posesión y procurando la defensa frente al robo. En palabras de Hobbes una vida “pobre, sucia, brutal y corta”. Albi et al (2000).

ⁱⁱ Señalamos aquí algunos de los fallos del Estado, utilizando como referencia el trabajo de Albi (2000):

- No hay acuerdo entre los hacendistas en relación a los objetivos de maximización
- Los instrumentos de intervención son limitados
- El conocimiento y la información son escasos
- Los procesos políticos sufren graves imperfecciones
- Hay gran complejidad en los procedimientos de aplicación de las políticas públicas frente a dificultades económicas, políticas y burocráticas, altos costes de transacción
- Se teme al problema del Leviatán

ⁱⁱⁱ Esta información fue tomada de la presentación a la edición española del libro Federalismo Fiscal, hecha por el profesor Eugenio Domingo Soláns en la edición del Instituto de Estudios de Administración Local.

^{iv} Charles Tiebout, Richard Musgrave, Wallace Oates y Mancur Olson han sido los principales exponentes de las teorías del Federalismo Fiscal.

^v Estas ideas están ampliamente expuestas en el libro “Economía Pública Multijurisdiccional. Modelos teóricos y el caso español como experiencia práctica”, (2003) del mismo autor.

^{vi} Los principios financieros de una organización federal fueron tratados con más amplitud en el artículo del mismo autor llamado “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela” publicado en el número 655 de SIC, Junio 2003.

^{vii} Según Oates (1972) un gobierno federal es aquel que tiene un sector público con niveles centralizados y descentralizados con autonomía y poder para tomar decisiones y éstas se realizan fundamentalmente en base a las demandas de los residentes de las respectivas jurisdicciones.

^{viii} A través de los Talleres de Relaciones Intergubernamentales para armonizar políticas públicas en áreas metropolitanas, el CIEPROL ha intentado generar un espacio para el intercambio de los tres niveles de gobierno en sectores muy concretos de gestión pública. Estas actividades nos han permitido corroborar la desarticulación existente en cuanto a las intervenciones públicas de los gobiernos nacional, regionales y locales.

^{ix} Estos dos primeros puntos obligan a que la Ley de CFG sustituya a la LODDT en lo que no ha sido derogado por la Constitución Nacional.

^x Es preciso comentar que existen fuertes restricciones, desde el punto de vista de la lógica tributaria y fiscal, que impiden que se descentralicen las principales figuras tributarias. Uno de los pocos impuestos que se pueden descentralizar a los gobiernos estatales sin ningún problema son las accisas o impuestos a los consumos específicos. Por tal razón, no debería negárseles esta única posibilidad de que sean corresponsables fiscalmente.