

Construir la ciudad. Interface entre política urbana y finanzas públicas locales

Ferrer, Mercedes*
García, Yajaira**
Quintero, Carolina***
Barroso, Helen****

Resumen

El objeto de este trabajo es identificar las fuentes de financiamiento de las políticas urbanas en la Alcaldía de Maracaibo y los cambios producidos en éstas durante el periodo 1989 al 2001. Para conocer la relación entre finanzas públicas y políticas urbanas se revisaron y contrastaron los Planes de Gestión Local con los Presupuestos Anuales y las Memorias y Cuenta y, se entrevistaron a funcionarios de las Direcciones de Planificación, Presupuesto y Rentas de la Alcaldía. Como resultado de la investigación realizada se identificaron dos cambios en el manejo de las finanzas locales - en la estructura de ingresos de la Alcaldía y en el mayor peso dado al financiamiento de las políticas urbanas - y, dos conclusiones básicas: la existencia de una política de inversión de las finanzas públicas locales que privilegia la construcción de la ciudad o ejecución de las políticas urbanas y, segundo, la búsqueda de nuevas fuentes de financiación tanto locales como nacionales e internacionales, para concretar dicha política. La estrategia implantada por los alcaldes durante el periodo analizado se apoya en una visión y praxis corporativa de la Alcaldía de Maracaibo dirigida a fortalecer una *gestión visible*, cuyo objetivo es impactar a corto plazo la calidad de vida de los ciudadanos para relegitimarse políticamente (marketing político), ampliar el espacio público y la gobernabilidad local.

Palabras clave: Finanzas públicas locales, política urbana, buen gobierno, gestión visible, Alcaldía de Maracaibo.

Recibido: 04-08-15 • Aceptado: 05-06-07

* Dra. Arquitecto. Departamento de Diseño Arquitectónico. Instituto de Investigación. Facultad de Arquitectura y Diseño. Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. E. mail: mferrer_98@yahoo.com

** Arquitecto. Auxiliar de Investigación Centro de Estudios de la Empresa CEE de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y de la Facultad de Arquitectura y Diseño de LUZ.
E-mail: yajagarcia60@yahoo.es

*** Arquitecto. Profesora e Investigadora FADLUZ. E. mail: carolaquinsa@telcel.net.ve

**** MSc Arquitecto. Profesora e Investigadora FADLUZ. E. mail: helenbarrosovillalobos@hotmail.com

The Building of a Cityinterface Between Urban Policy & Local Public Financing

Abstract

The objective of this paper was to identify the financial sources of urban policy in the Maracaibo Municipal Government and the changes that occurred in the same over the period 1989-2001. To understand the relationship between urban policy and public financing, local management plans, annual budgets and annual reports of the municipal government were reviewed and contrasted, and the offices of Planning, Budgeting and Income (Rent), were interviewed. As a result of this research, two major changes were identified in local financing related in the structure of the various incomes of the Municipality and in relation to the increasing importance given to financing in urban policy. Two basic conclusions were drawn; the existence of an investment policy for local public financing which favors the construction of the city of Maracaibo and the execution of urban policies, and secondly the search for new sources of local, national and international financing. The strategy implanted by the Mayor of Maracaibo during the period under study relies on corporate vision and practice, directed towards a strengthening of visible urban management, the objective of which is to impact the quality of citizen life in the short run in order to politically re-legitimize management policy, and to increase public space and local governability.

Key words: Public local financing, urban policy, good government, visible management, the Maracaibo Mayors office.

Introducción

El objetivo principal de la administración de los gobiernos municipales, según la red Inter-Municipal Ayuda Urbana (2002), es contar con la capacidad de asignar recursos adecuados para financiar el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En este sentido, son las finanzas públicas locales las encargadas de proveer a la administración con las herramientas e impuestos necesarios para lograr un flujo efectivo que permita cubrir y cumplir tanto con las necesidades como con las demandas básicas de los habitantes locales. Sumado a ello, según Ayuda Urbana plantea que, para establecer las bases y las políticas públicas que contribuyan al desarrollo urbano en el caso de los países del Caribe y Centro América, los gobiernos locales deben mejorar sus finanzas públicas, establecer siste-

mas impositivos adecuados, lograr transparencia en los asuntos municipales, todo lo cual fortalecerá la autonomía municipal.

Para Ayuda Urbana (2002), el buen manejo de las finanzas locales permite erradicar muchos de los problemas que afectan el desarrollo y bienestar de las comunidades locales. En este contexto, las finanzas locales son una herramienta fundamental para el desarrollo de las ciudades y por ende, para la ejecución de las políticas urbanas. En este sentido y, según Uvalle (2001), las políticas son pieza esencial para los procesos de gobernanación y, son así mismo, el medio para que los ciudadanos tengan presencia y representación en los procesos para democratizar el gobierno. Para Brugué y Goma (1998), toda política pública incluye mecanismos de **asignación pública de recursos y oportunidades**, entre diferentes grupos sociales.

Enmarcado en las consideraciones anteriores, el objeto de este trabajo es identificar las fuentes de financiamiento de la política urbana en la Alcaldía de Maracaibo (capital del Estado Zulia, ubicado en el extremo occidental de Venezuela) y, los cambios producidos en éstas durante el periodo analizado, 1989 y 2001. Para conocer la relación entre finanzas públicas y las políticas urbanas se revisaron y contrastaron, los Planes de Gestión Local con los Presupuestos Anuales y las Memoria y Cuenta y, se entrevistó a funcionarios de las Direcciones de Planificación, Presupuesto y Rentas de la Alcaldía de Maracaibo.

1. Venezuela entre dos siglos, fin del siglo XX y principio del XXI

El periodo analizado en la investigación comprendió el lapso 1989 al 2001. En 1989 se inicia en Venezuela un proceso de descentralización político-administrativa con la elección directa de gobernadores y alcaldes, lo cual constituyó un hito fundamental en la historia política del país. Desde el punto de vista histórico-social, se identifican siguiendo a J. Romero (2001: II-III), cinco aspectos importantes:

1. Ruptura en el proceso de desarrollo histórico del país debido a la pérdida gradual de los elementos identitarios de la democracia, entre estos, la participación, la responsabilidad social y la ciudadanía.
2. Agotamiento del modelo económico rentista petrolero motivado por la crisis de los precios petroleros que implicó la reducción de los ingresos fiscales y el endeudamiento externo.
3. Finalización del proceso conocido como "modernización democrática" como consecuencia de la crisis del modelo rentista petrolero y, paralización del llamado pro-

grama *democrático mínimo*, que permitió dar respuesta a las demandas sociales y económicas de la población desde 1958 hasta 1983.

4. Disolución de la cultura de participación y confianza política en las instituciones partidistas, como factor de intermediación entre el Estado y la sociedad y, como estructura de socialización política, a través de la cual se expresaba el pensamiento ciudadano.
5. Eclósión de la identificación social con el partido político produciendo un *desencantamiento* con la política, fenómeno típico de la crisis de la modernidad entendida como disfrute de lo público.

La confluencia de estos aspectos generó en la sociedad venezolana de acuerdo a J. Romero (2001: IV), una despreocupación por lo público político, hasta que las expectativas no cumplidas en el segundo periodo de gobierno de Carlos Andrés Pérez produjeron el estallido social del 27 Febrero (27 F) de 1989 y, posteriormente, los alzamientos militares del 4 Febrero (4F) de 1992 y, del 27 Noviembre (27N) de ese año. A partir de esos hechos se acentuó la crisis de gobernabilidad del país, que se expresó en el agotamiento del pacto de Punto Fijo que había validado los acuerdos consensuados entre Acción Democrática y COPEI (partidos: socialdemócrata y socialcristiano) y donde también participaban otros actores como obreros, empresarios y la iglesia. Para J. Romero (2001: V), entre 1992 y 1993 se produjo *la eclósión del bipartidismo* que abrió el camino para la configuración del fenómeno *chavista o revolución bolivariana*, entendida ésta como la construcción de un movimiento sociopolítico que buscó la conquista del poder (por dos vías, la primera a través de los dos golpes militares de 1992 y, la segunda, mediante elecciones en 1998) y la

destrucción de los diversos factores estructurantes y característicos del sistema político de conciliación anterior.

1.1. Tres etapas diferentes: 1988-2001

Siguiendo a J. Romero (2001: IX) el periodo 1988 – 2001 - dentro del cual se inserta el periodo analizado en este trabajo - se divide en tres diferentes etapas: la primera, desde 1988 a 1993, que se caracterizó por la *pérdida de confianza, coyuntura crítica e ingobernabilidad en Venezuela*, la segunda, de 1993 a 1998, que denomina, la *ruptura del bipartidismo y el proyecto bolivariano* y, la tercera, de 1998 al 2001, que separa en dos subetapas, *el proceso constituyente y el establecimiento de la República Bolivariana* (1999) y, la *ruptura interna del proyecto bolivariano y la conflictividad sociopolítica (2000-2001)*.

a. Primera Etapa 1989-1993: pérdida de confianza, coyuntura crítica e ingobernabilidad

Para De la Cruz (1992:11), durante este periodo se produjeron profundos cambios políticos, económicos y sociales en toda América Latina y en Venezuela, enmarcados en el proceso de reforma del Estado, siendo el más discutido el ajuste estructural de la economía, cuyos aspectos básicos fueron, la apertura al comercio internacional, la disciplina fiscal, la integración en bloques económicos y la retracción del Estado de la esfera de producción. Los críticos de esa tendencia según De la Cruz (1992), la hacen responsable del malestar social y, por lo tanto, de la inestabilidad de la democracia y de las instituciones públicas en América Latina. En Venezuela el gobierno impulsó desde el 89 un amplio programa de liberalización económica, que sufrió las dos fuertes sacudidas mencionadas anteriormente, las cuales generaron agitación social e

inestabilidad política y un fuerte déficit de gobernabilidad.

De acuerdo a Cuñarro (2004), la reforma del Estado en Venezuela operó como mecanismo de innovación al generar cambios en las prácticas políticas que acompañaron al Pacto de Punto Fijo. La Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), motorizó la reforma para esta autora e, incorporó en la agenda política temas que estaban excluidos, resaltando el rol de los ciudadanos en el proceso e impulsando la descentralización. Otro aspecto importante de la reforma del Estado fue la descentralización con el fin de legitimar la democracia, acercar la toma de decisión al ciudadano y formar y consolidar una sociedad civil madura. Este proceso según De la Cruz (1992) modificó radicalmente la estructura de poder en Venezuela, aunque en esta primera etapa de descentralización, el Municipio fue el menos atendido. Sin embargo, en los municipios importantes del país, entre estos Maracaibo, se han observado avances en áreas como la administrativa que ha implicado el incremento en la recaudación de tributos y, la profesionalización de la gerencia municipal, lo cual ha permitido mejorar tanto la elaboración de Planes de Gestión Local como algunos servicios públicos y el rescate y ampliación de competencias. De acuerdo a este autor, América Latina reclama la construcción de una sociedad fuerte que ponga al Estado a su servicio para desarmar el centralismo, entregar atribuciones a los gobiernos subnacionales y abrir los canales para que la sociedad participe activamente en la formulación de las decisiones públicas, como vía para recuperar la democracia.

Sin embargo, las transformaciones en el ámbito económico, por haberse aplicado parcialmente y sin el respaldo necesario de una coherente y consistente política social para minimizar el impacto en los sectores más desfavorecidos, conllevo en algunos casos, a

una disminución en el nivel de vida de la población (población en pobreza, tasa de desempleo, entre otros), amenazas a la estabilidad democrática y como consecuencia, a un descenso importante de la confianza en el gobernante y de la gobernabilidad. Esta realidad se expresa, de acuerdo a De la Cruz (1992:16), por un lado, en la contradicción existente entre los cambios estructurales dirigidos a modernizar el aparato productivo y democratizar las relaciones y los resultados obtenidos y, por el otro, en unos sectores de la sociedad que se oponen a esos cambios y buscan un retroceso a las prácticas proteccionistas y nuevas experiencias autoritarias disfrazadas de nacionalismo, lo cual, según las autoras, ha generado en América Latina un ambiente de conflictividad política y social.

b. La segunda Etapa 1993-1998: ruptura del bipartidismo y el proyecto bolivariano

Para Aníbal Romero (1999) con Rafael Caldera reelecto en 1993, Venezuela retoma el camino después de un periodo de graves conflictos políticos, sociales y económicos, que resultaron primero, en la destitución por el Congreso de la República del presidente Carlos Andrés Pérez en 1992 y, segundo, en la designación de Ramón J. Velázquez como presidente de la transición, para finalizar el periodo de gobierno de Pérez. El éxito relativo de Caldera se explica de acuerdo a Aníbal Romero, por la percepción negativa y el rechazo de los venezolanos a las políticas de ajuste o neoliberales implantadas por Pérez y, al fuerte apego al modelo tradicional *populista - paternalista y clientelar*.

En este sentido, el sistema democrático populista en Venezuela para A. Romero (1999), ha reforzado un cuerpo de creencias *mágicas* mediante “la absurda” competencia de falsas promesas electorales y el aprovechamiento oportunista de circunstancias singula-

res. Esta mentalidad rentista, que se apoya en la percepción de que los problemas pueden resolverse mediante gastos públicos cada vez más cuantiosos e improductivos, conforma según este autor, el *circulo vicioso de la petrodemocracia venezolana*, que en vez de producir crecimiento acrecienta la pobreza de las mayorías mediante un toque de Midas al revés, mientras más petróleo tenemos y más caro lo vendemos, más difícil nos resulta sembrarlo y transformarlo en productividad y competitividad nacional. Para este autor, los valores antes expuestos explican el terrible problema de los gobiernos democráticos venezolanos en este periodo de crisis económica y social, la población al pensar en forma mayoritaria que vive en un país rico considera que su empobrecimiento no solo es inexplicable sino también injusto. Por estas razones, en los últimos años los gobiernos en Venezuela experimentan al poco tiempo de iniciar su gestión, un acelerado proceso de desgaste e impopularidad que se expresa en pérdida de gobernabilidad. Para A. Romero (1999: 80), el problema de fondo de Venezuela es *la incapacidad social para transformar el modelo rentista petrolero*. Esta incapacidad aunada al desencanto con el bipartidismo inicio el camino para la configuración y consolidación del proyecto bolivariano *chavista*.

c. La Tercera Etapa: 1999 y 2000-2001: proceso constituyente y establecimiento de la República Bolivariana y, ruptura interna del proyecto bolivariano y conflictividad sociopolítica

Esta etapa se corresponde con el periodo *chavista* y se subdivide de acuerdo J Romero (2000: IX), en dos subetapas: 1999 y 2000-2001, que se caracterizaron por la confrontación entre actores sociales y políticos sobre la matriz del proceso constituyente, asumido por Chávez como generador de cambio profundo

a partir de la transformación del poder constituido. Este proceso que culminó el 15 de diciembre de 1999 con la aprobación de la nueva Constitución de 1999, implicó por un lado, el desplazamiento de los actores del puntofijismo de los espacios del poder público -que fueron ocupados por actores cercanos al presidente de la república (militares y civiles)- y, por el otro, a que los opositores al chavismo, que no estuvieron de acuerdo con algunos cambios incorporados en la nueva constitución, basaban su oposición en la pérdida de poder político y, según Ferrer (2003), a diferencias de fondo en los valores y principios que sustentaron tanto dicho proceso como la formulación de la nueva constitución que fue aprobada con menos del 50% de los votantes, según Brewer Carías (2000).

La segunda subetapa, se caracterizó por el enfrentamiento dentro del chavismo y entre estos y los antichavistas. El enfrentamiento al interior del partido de gobierno se debe para este autor, a la ausencia de una filosofía política compartida y en la conformación de una falsa unidad o *familia de partidos* (Mellón, 2002), el Polo Patriótico, cuya unión estaba basada y sostenida en compartir el poder. A partir de la conflictividad política y social que caracterizó el año 2001 en Venezuela, J. Romero pronosticaba más divisiones en este partido, debido a los vacíos existentes en las diferentes concepciones de lo público que tienen las asociaciones que conforman el Polo Patriótico, así como la agudización del enfrentamiento hasta que se construya una nueva ciudadanía social que trascienda lo político para convertirse en sociocultural. De acuerdo a este autor, el *chavismo* construye nuevas figuraciones históricas (por lo menos enunciativamente), para romper con las asociaciones que pudieran identificarlo con el puntofijismo y, para ello recurre a la relación

antónima con las pautas sociales típicas de aquel: el *consenso* y, para ello este partido se *enfrenta, confronta y excluye* a los actores que participaron en dicho consenso. Esta posición del gobierno pudiera a corto plazo conflictuar las relaciones sociales de no producirse nuevas pautas de socialización política alejadas de la incidencia determinante del partido y asentadas en la creciente ciudadanización entendida, según J. Romero (2001: VI), como la concienciación del papel público del ciudadano y, su corresponsabilidad, en la definición de los mecanismos de participación social.

1.2. El policy making urbano en Venezuela 1989-2001

Durante el periodo analizado, la política urbana en Venezuela se ha formulado en los planes de ordenación territorial y urbanística y, en los planes nacionales de desarrollo económico-social siguiendo, de acuerdo al sistema de leyes territoriales y urbanas vigente -Ley Orgánica de Ordenación Territorial (1983), Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1988), Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), Ley de Planificación (2001) entre otras - una lógica voluntarista, centralista, jerárquica y en cascada o *top down* (de arriba abajo) a partir de la cual el contenido sustantivo de la política urbana va adquiriendo mayor especificidad. Rodríguez (1993: 62-63), valida el planteamiento anterior cuando señala que, “el sistema de planes es jerárquico porque existen unos planes subordinados y dependientes de otros y su validez depende de su adecuación al plan superior”. La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), en su artículo 16 refuerza este planteamiento cuando establece como “el objetivo de los planes urbanos es desarrollar las políticas urbanísticas establecidas en el

plan de la nación". En este sentido, el *policy making* urbano concreta el centralismo de Estado en Venezuela y, se inicia a partir de los grandes lineamientos de políticas establecidos en los planes nacionales, de Ordenación del Territorio (PNOT) y de Desarrollo Económico Social. En este proceso los privados y la sociedad civil participan ex post (durante la Consulta Pública exigida en las leyes antes mencionadas). En el *policy making* urbano en Venezuela, para Ferrer (2003) la retroalimentación y procesos *bottom up* (de abajo arriba) están negados.

A partir de 2000, según el Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007, elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD, 2000), la política de ordenación del territorio se convierte en "política de Estado" y, la "descentralización desconcentrada", se propone como la estrategia para concretar dicha política. Esta estrategia ha conllevado a una mayor injerencia del gobierno central en la formulación y ejecución de la política urbana -a través del MPD y de las Corporaciones Regionales- que se han convertido en el brazo ejecutor de la política. Esta realidad se expresa en el debilitamiento y retroceso del proceso de descentralización iniciado en 1989, ya que el gobierno nacional ha ido retomando competencias que los gobiernos subnacionales habían asumido y, no ha cumplido a tiempo, desde el 2001, con la descentralización de recursos destinados a la inversión en estos ámbitos territoriales. La falta de recursos ha afectado la respuestas a las demandas ciudadanas y, por ende, la legitimidad por desempeño de los Alcaldes. Estos actores políticos requieren para legitimarse y, ser percibidos como "buen gobierno", realizar una gestión que produzca resultados visibles o, *gestión visible*, lo cual amplía además, la gobernabilidad local (Ferrer, 2003).

2. Políticas urbanas, finanzas locales, gobernabilidad y gestión visible

Los conceptos clave que enmarcan este trabajo son cinco: políticas urbanas, finanzas públicas locales, buen gobierno, gobernabilidad y gestión visible.

2.1. Políticas Urbanas

Las principales líneas de reflexión de la ciencia política urbana implican una enorme variedad de estructuras, procesos y áreas de política pública relacionados de algún modo con la ciudad y, en función a ello, el concepto de política urbana según Brugué y Gomà (1998) se utiliza en dos sentidos, como equivalente al programa de actuación del gobierno local en las ciudades (priorización del nivel institucional) y, como equivalente a intervención pública sobre aspectos relacionados con la naturaleza de las ciudades, al margen del nivel institucional de diseño de la política (priorización del criterio sustantivo). En concordancia con lo planteado por Brugué y Gomà, las políticas urbanas se constituyen en la dimensión espacial del Estado de bienestar y como forma de regulación política de la división económica y social del espacio. La política urbana tiene su fundamentación en lo social, ecológico, fiscal, urbanístico, estadístico y en lo administrativo y, orienta su contenido a las mejores condiciones de la oferta urbana, es decir, a lo que los ingleses llaman *good business climate* (Nello, 1995:785), es decir, a cambio de las cargas tributarias más bajas posibles, se espera que la ciudad provea: **Infraestructuras**: para la producción y el intercambio (accesibilidad externa, accesibilidad interna, telecomunicaciones, centros de investigación, suelo bien equipado); **Equipa-**

miento: educación, sanidad, servicios públicos, transporte y, **Calidad de vida:** seguridad urbana, cultura.

A partir de las consideraciones anteriores, Brugué y Gomà (1998:32-33), estructuran las agendas locales (programa de acción del gobierno) en tres ámbitos de política pública que consideran clave en la situación actual: 1°. En el **ámbito económico-laboral**, las estrategias de desarrollo local pasan por cuatro componentes básicos, la promoción del tejido empresarial local, la potenciación del factor humano con mecanismos de conexión entre crecimiento y empleo, el desarrollo territorial y la dinamización de los vínculos y los mecanismos de tipo comunitario. 2°. En el **ámbito de bienestar social**, las nuevas políticas de servicios personales se despliegan en torno a dos ejes, el sociosanitario en respuesta a la marginación y el sociocultural, en respuesta a demandas de bienestar comunitario y valores posmaterialistas emergentes y, 3°. En el **ámbito urbano**, las agendas locales tienden a incorporar tres grandes objetivos con sus respectivas políticas, dotar de competitividad al sistema urbano por medio de la difusión de centralidades, plasmar la equidad social por medio de políticas de suelo, vivienda, equipamientos y transporte y, cohesionar las desigualdades por medio de políticas urbanas sociales y/o territorialmente focalizadas.

Como valores de la política urbana Brugué y Gomà (1998), privilegian el principio de decisión colectiva por encima de la renta urbana, como mecanismo de regulación general de la ciudad y, el territorio, como escenario de diálogo paritario entre eficiencia, equidad y redistribución. Para Uvalle (2001: 311-315), las políticas públicas son por un lado, pieza esencial para los procesos de gobernanza ya que, como productos del sistema político influyen en las elecciones, preferen-

cias y expectativas de los ciudadanos y, por el otro, son el medio para que los ciudadanos organizados tengan presencia y representación en los procesos para democratizar el gobierno. Para Uvalle, **gobernar por políticas** implica responder a intereses ciudadanos y reconocer la pluralidad y el carácter competitivo de las demandas y, según este autor, el contenido principal de la gobernabilidad democrática son las políticas públicas.

2.2. Finanzas Públicas Locales

Las finanzas municipales según Ayuda Urbana (2002), son las encargadas de proveer a la administración local de las herramientas e impuestos para cubrir y de esta manera cumplir, con las necesidades básicas de los habitantes de la ciudad. Para establecer bases y criterios firmes que contribuyan al desarrollo urbano en Venezuela, los gobiernos locales deben modernizar sus sistemas financieros, establecer sistemas impositivos adecuados, lograr transparencia en los asuntos municipales y fortalecer la economía municipal. De todos los aspectos anteriores, las finanzas locales juegan un rol fundamental, el buen manejo de las mismas permite erradicar muchos de los problemas que afectan el desarrollo y bienestar de las comunidades.

Para modernizar y adecuar los sistemas financieros, los gobiernos municipales deben ajustar y solucionar el manejo y naturaleza de sus impuestos, las transferencias de ingresos entre municipio y nación e, incrementar el acceso a mejores programas de financiamiento bancario. Las finanzas municipales, por otro lado, son una herramienta clave y fundamental que contribuye a la construcción de la ciudad y al desarrollo urbano. Existen varias formas de constituir las finanzas municipales entre las que destacan según Ayuda Urbana

(2002), las siguientes: **a.** La capacidad institucional del gobierno local para asignar correctamente las ganancias y los gastos de manera de asegurar los recursos suficientes que permitan financiar los gastos locales, mejorando el sistema de transferencias e introduciendo sistemas de evaluación y reporte transparentes y confiables. Estas medidas pueden llevarse a cabo mediante un sistema fiscal eficiente que incluye a los tres niveles de gobierno. **b.** El sistema regulatorio del sector financiero que se relaciona con: la asignación de recursos; la promoción y participación privada (con competencia en la provisión de infraestructura local); la organización para la prestación de servicios; las políticas de precios para los servicios locales, la regulación de servicios monopólicos y las regulaciones de Crédito Municipal. **c.** La administración municipal donde lo primero es mejorar el sistema de impuestos locales (bases, tarifas y administración) e, implantar un sistema presupuestario y procedimientos financieros sanos a través de presupuestos acertados y transparentes que permitan el control financiero y provea información de las finanzas a tiempo. **d.** las inversiones del gobierno local y acceso a los mercados. **e.** Intermediación financiera para los gobiernos locales, en este sentido es necesario definir criterios y condiciones claras para establecer, bajo principios comerciales, intermediarios financieros como medio para generar recursos privados dirigidos a financiar inversiones locales y, **f.** Vínculos con la infraestructura del Mercado de capitales, necesarios para garantizar el acceso a mercados financieros adecuados y supervisados.

En relación con las finanzas locales y la autonomía municipal, de acuerdo a Ayuda Urbana (2002), los gobiernos locales deben establecer una estrategia de abajo-arriba (*bottom up*), es decir, potenciar la capacidad de recau-

dación local, sin esperar a que el gobierno central le asigne mayores recursos, ya que esta ayuda puede someter a la comunidad a largas esperas para la resolución de sus problemas. En cuanto a la evaluación, para estos autores, todos los miembros de la comunidad deben participar y opinar acerca de diferentes temas involucrados en la gestión de la ciudad para poder evaluar de manera responsable y democrática la actuación de su gobierno local y el manejo de las finanzas locales. En este sentido, el gobierno municipal debe informar oportunamente a la comunidad para que esta pueda participar oportunamente y cuestionar y/o apoyar las políticas y decisiones tomadas. La búsqueda de participación y consenso ciudadano, especialmente de la población de menores ingresos, creará la necesidad al gobierno local de presentar resultados.

2.3. Buen Gobierno y Gobernabilidad

En este contexto y, de acuerdo al Banco Mundial-Desarrollo Urbano (en Ayuda Urbana, 2002), mejorar la competitividad de las ciudades (marketing urbano) y, cumplir con las obligaciones de los gobiernos locales, supone grandes demandas al gobierno municipal y su administración. Un buen gobierno implica para Ayuda Urbana (2002), la inclusión y representación de todos los grupos de la sociedad urbana y la transparencia, integridad y responsabilidad en las acciones del gobierno local para definir y lograr los objetivos compartidos. Un manejo urbano capaz requiere la capacidad de satisfacer las responsabilidades públicas con conocimiento, destrezas, recursos y procedimientos basados en una gestión cooperativa y compartida publico-privada (consorcios, sociedades, entre otros) y, entre los tres gobiernos del territorio. Para Giner y Sarasa (1997:9), el arte de gobernar bien, es

hoy en día arte democrática y gobernar bien y con justicia requiere de medidas prácticas, urgentes y eficaces, que respondan a una visión que integre a todos los ciudadanos y que no excluya a unos en detrimento de otros. Por otro lado y de acuerdo a estos autores, el buen gobierno es más el resultado de voluntad política que de las consecuencias de una solución institucional concreta, sea ésta el Estado o el mercado, ya que el Estado y mercado no son antagónicos en el capitalismo pues el mercado posibilita la innovación y la agilidad en las relaciones económicas y, el Estado dota de direccionalidad a la agregación de relaciones individuales o sectoriales. En este sentido y, siguiendo a Giner y Sarasa (1997), la solución no es tanto la búsqueda de una formula institucional magistral como *el logro de una coalición política que permita aunar voluntades a favor del buen gobierno*. Un gobierno, si es bueno, debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y, gestionarlos, es decir, formular y ejecutar políticas y, al mismo tiempo conservar el poder.

Gobernabilidad es la capacidad de gobernar, es un proceso de interacción continua, el ajuste de las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. Para Kooiman (en Giner y Sarasa, 1997), gobernabilidad es el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (problemas y oportunidades) por un lado y, la capacidad de gobernar por el otro, que implica crear soluciones o desarrollar estrategias. Gobernar no es solo realizar actos de gobierno, sino es la interacción (palabra clave), entre actores sociales, grupos y fuerzas y las organizaciones o instituciones públicas o semipúblicas. Es en síntesis, la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados. Gobernabilidad en este contexto se acerca al término de buen gobierno en el sentido

más pleno de la palabra, que no es sólo permanecer en el poder sino el que hace lo que se debe hacer. Un buen gobierno, según Bouckaert (en Giner y Sarasa, 1997:20), es el que cumple con tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad, eficiencia entendida como la relación entre el proyector (*input*) y el resultado (*output*); efectividad, asumida como relación entre la acción y sus consecuencias y legitimidad, grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos a quién gobierna. La legitimidad puede ser de origen o formal, ganada en las urnas y, *legitimidad sustantiva o por desempeño/resultados* que, según Giner y Sarasa (1997: 21), es una legitimidad sostenida en el tiempo. Para estos autores, un buen gobierno es el que se gana la legitimidad cada día y el que no pierde la confianza de los ciudadanos.

2.4. Gestión Visible y Construcción de la Ciudad

La *gestión visible* es según Ferrer (2003), la práctica de gobierno emergente en la Alcaldía de Maracaibo, que se inicia con Fernando Chumaceiro, primer alcalde de Maracaibo electo uninominalmente por dos periodos consecutivos (1989-1995) que dedico su esfuerzo fundamentalmente a la planificación de la gestión que, los alcaldes, Manuel Rosales (periodo 1995-2000) y Gian Carlo Di Martino (periodo 2000-2004), ejecutaron. Esta práctica de gobierno se fundamenta en un aspecto clave, la necesidad del alcalde de ser percibido como “buen gobernante”, para incrementar su legitimidad por desempeño y la gobernabilidad. Para esta autora, la “visibilidad” es un nuevo valor asociado a la legitimidad y a la gobernabilidad local que se desarrolla en un escenario donde domina el pragmatismo y

responde a tres premisas básicas: primero, el conocimiento que el Alcalde y su equipo de gobierno tienen de la problemática de la ciudad (ya que existen múltiples diagnósticos, encuestas y sondeos de opinión, realizados a la comunidad a través de distintas dependencias de la Alcaldía, o del contacto del Alcalde y de su equipo con las comunidades y/o de la maquinaria política y actualmente a través de los Consejos Locales de Planificación Pública -CLPP-) y, de sus posibles soluciones, planteadas tanto en el Plan de Gobierno del Alcalde, como en el Plan de Desarrollo Urbano Local o, en el Plan de Gestión Local. Segundo, la necesidad de realizar una buena gestión en un corto periodo de tiempo (*marketing político*), para aumentar el capital político, legitimarse por resultados, ampliar la confianza y gobernabilidad y, de esta forma, asegurar la competitividad política de Alcalde y, ganar un segundo periodo de gobierno u otra posición política. Y tercero, para dar respuestas a las demandas ciudadanas más urgentes como la sobrevivencia de la población pobre (alimentación, acceso a servicios públicos, empleo, educación entre otros), problemas de salud pública o, desastres ambientales y epidemias, entre otras.

En este contexto, el *marketing político* asume como tesis central la necesidad de realizar una buena gestión e impactar positivamente la calidad de vida de los ciudadanos -mediante la ejecución de proyectos urbanos o construir ciudad- para que el Alcalde, en este caso, se viabilice políticamente ante los votantes.

3. Finanzas Públicas Locales: Estructura de ingresos en la Alcaldía de Maracaibo

De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, 1989), la cuenta de

Ingresos del Municipio se divide fundamentalmente en dos cuentas principales: la de ingresos ordinarios y la de ingresos extraordinarios (Cuadro 1). Por otro lado, con la puesta en vigencia en 1989 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LDDTC) se le otorga al municipio nuevas competencias en los servicios públicos, a pesar de lo cual no se descentralizan las fuentes de financiamiento para acometer estas nuevas responsabilidades. En este sentido, se puede señalar que la recaudación obtenida por el municipio ha pasado durante el periodo analizado por dos procesos en cuanto a las fuentes de financiamiento. El primero se puede definir como *centralizado y monodependiente*, puesto que sus ingresos dependían fundamentalmente de la asignación correspondiente al Situado Municipal, de la recaudación obtenida por concepto de la patente de industria y comercio (PIC) y de la partida de ingresos denominada "Presupuesto Coordinado", que se destinaba a inversiones. Y el segundo, como *fondos dirigidos*, el cual se inicia en Maracaibo con la puesta en vigencia en 1995 del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y, en 1997, de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE).

En síntesis, las fuentes de financiamiento municipal o finanzas públicas locales incluyen: **a.** las diferentes modalidades de transferencias intergubernamentales como el Situado Municipal, el FIDES y la LAEE **b.** las competencias tributarias propias del municipio como la patente de industria y comercio (PIC), el impuesto sobre inmuebles urbanos, la patente de circulación de vehículos, las tasas a usuarios del servicio de aseo urbano, mercados, mataderos y, terminales de pasajeros, entre otros y, **c.** los recursos provenientes de organismos multilaterales como el Banco

Cuadro 1
Clasificación de los Ingresos Municipales

ORDINARIOS	Impuestos	Propiedad inmobiliaria
		Participación impuesto propiedad rural (1)
		Patente de industria y comercio
		Propaganda comercial
		Patente de vehículos
		Espectáculos públicos
		Apuestas lícitas
	Tasas	Permisos de explotación de rutas
		Certificaciones y solvencias
		Mensura y deslinde
Servicios Públicos	Aseo Urbano y domiciliario	
	Mataderos	
	Mercados	
	Cementerios	
	Terminal de pasajeros	
Ingresos Patrimoniales	Otros servicios de infraestructura	
	Arrendamiento de ejidos	
	Arrendamiento de inmuebles	
	Arrendamiento de otros bienes	
	Explotación minera	
	Intereses y dividendos	
Aportes y Transferencias	Proventos de empresas comercio-industriales de su propiedad	
	Situado Municipal	
	FIDES, LAEE. Otros.	
Otros	Multas, recargos e intereses de mora	
	Cobranza de deuda morosa	
	Otros	
EXTRAORDINARIOS	Venta de bienes	Venta de inmuebles
		Venta de otros activos
	Contribuciones especiales	Contribución de mejoras sobre inmuebles (1)
	Aportes especiales	BID, BM, CAF (PROMUEBA, PROINSOL, FONTUR)
	Otros	Producto de empréstitos
		Donaciones y legados. Otros.

Fuente: González (en Hernández, 1999).Nota: (1) No está en vigencia.

Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Corporación Andina de Fomento (CAF), para la ejecución de determinados programas (Hernández, 1999). La composición de la hacienda pública local actual, en la cual el 75% proviene de transferencias y el 25% de ingresos propios, determina según Sánchez Melean (2004) “un desequilibrio fiscal vertical”, que la futura Ley de Hacienda Pública debe corregir.

El Situado es el instrumento constitucional de financiamiento de la inversión pública de los gobiernos subnacionales (estadales y locales) en Venezuela. Se trata de una transferencia incondicional donde, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, el 50% del Situado es destinado a las gobernaciones de cada estado el cual debe dedicarse a gastos de inversión y, en el caso de los municipios, el mínimo es del 30%. El Situado Municipal proviene del 20% de los ingresos ordinarios de los estados y se reparte horizontalmente entre ellos considerando la regla siguiente, estipulada en el art. 128 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM): 50% según el tamaño de la población de cada municipio y, el 50% restante, en partes iguales. Para el periodo 1994-1997 el Situado Municipal representó en promedio el 36,5% de los ingresos de los gobiernos locales de acuerdo a la Oficina Central de Estadística y Presupuesto (OCEPRE). Según González (en Hernández, 1999), aproximadamente el 50% de los municipios venezolanos depende casi exclusivamente del Situado, otro 25% es muy dependiente de esta transferencia y, el restante 25%, tiene una estructura de ingresos mas equilibrada, combinando el Situado con otras transferencias y fuentes tributarias propias (Hernández, 1999: 84).

A partir de 1995, al crearse el FIDES, cuya misión es canalizar los recursos dispuestos por el ejecutivo nacional para el financiamiento de programas y proyectos presentados por los estados y municipios, de acuerdo con las competencias transferidas y funciones de cada entidad, las Alcaldías adquieren mayor autonomía para ejecutar inversiones y, desarrollar las políticas urbanas. Los municipios venezolanos han venido haciendo un uso creciente de esta fuente de financiamiento, a medida que han ido superando los problemas generados al principio como la baja capacidad para formular proyectos, el desconocimiento de los trámites administrativos, poca capacidad inicial de respuesta del propio organismo. Para el periodo 1996-1997, según información del FIDES el directorio de dicho organismo había aprobado cerca de \$ 81.040.892 (Bs. 109 mil millones; \$ = Bs. 1345) para proyectos de las alcaldías (Hernández, 1999: 84). Esta nueva transferencia se fortalece posteriormente con las Asignaciones Económicas Especiales producto de la Ley de Asignaciones Especiales para los estados derivada de Minas e Hidrocarburos (LAEE) aprobada en 1997, que se constituye en la tercera fuente de ingresos para los municipios en Venezuela. Según el artículo 2° de la LAEE, se entiende por Asignación Económica Especial derivadas de Minas e Hidrocarburos, *un porcentaje del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario, originados de los tributos previstos conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, los cuales se asignan a los estados de acuerdo a lo que establece la LAEE*. Según esta Ley, a los ingresos fiscales recaudados se deduce el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional que genere este ingreso y, de la cantidad resultante se destinará un monto

equivalente al 20% para el año 1998, un 28% para 1999 y un 30% para el 2000 y siguientes. El destino de las Asignaciones Económicas Especiales, según lo establece el artículo 10 del Título III de la LAEE, será exclusivamente para gastos de inversión en proyectos, priorizando las inversiones previstas en los municipios donde se exploren, exploten y refinen minerales e hidrocarburos.

Según Hernández (1999) y de acuerdo a la información suministrada por la Unidad Coordinadora de la Región Zuliana (UCLAE) en 1997, los municipios del Zulia formularon un total de 627 proyectos para ser financiados con recursos de la LAEE que representaban aproximadamente \$ 2 99.628.252 (403 mil millones de bolívares; \$ = Bs. 1345). Un cuarto aporte lo constituye el conjunto de fuentes de ingresos de origen tributario mencionados anteriormente como: la PIC, el impuesto sobre inmuebles urbanos, la patente de circulación de vehículos, las tasas a usuarios del servicio de aseo urbano, mercados, mataderos y, terminales de pasajeros, entre otros. Durante el periodo 1994-1997, el total del ingreso proveniente de estas fuentes representó el 59% de los ingresos municipales. Por otro lado, según González (en Hernández, 1999), la principal contribución a esta fuente de

financiación es la PIC que representa un 37% de estos ingresos, el impuesto inmobiliario el 4% y las tasas por servicios municipales el 2%. Una quinta fuente de financiamiento para los Municipios es la proveniente de la participación en programas como PROMUEBA, PROINSOL y el Fondo Nacional de Transporte Urbano (FONTUR), con financiamiento de organismos multilaterales (BM, BID y la CAF, entre otros) (Cuadro 2).

3.1. Ingresos estimados y recaudados (reales) en la Alcaldía de Maracaibo, 1989-2001

Para conocer la diferencia entre los ingresos estimados y los recaudados por la municipalidad de Maracaibo en el periodo analizado, se revisaron los presupuestos anuales registrados en las respectivas ordenanzas. Esta revisión se realizó con la finalidad de conocer, por una parte, la participación de cada una de las partidas de ingresos en la estructura general y por otra, la capacidad de la Alcaldía de generar ingresos propios para fortalecer su autonomía financiera y, cumplir de esta manera, con las metas establecidas con relación al mejoramiento de la calidad de vida urbana y

Cuadro 2. Cambios en la Estructura del Ingreso Municipal

Años	Ingresos Ordinarios	Ingresos Extraordinarios
Hasta 1995	- Ingresos Propios	- Otros Ingresos (contribuciones, otros)
	- Situado Constitucional	- Financiamiento Multilateral: FONTUR, PROMUEBA, PROINSOL (BM, BID, CAF).
	- Coordinado	
1996 - 1997	- Ingresos Propios	- Otros Ingresos (contribuciones, otros)
	- Situado Constitucional	- Financiamiento Multilateral: FONTUR, PROMUEBA, PROINSOL (BM-BID- CAF).
	- Transferencias: FIDES	
1998 -2001	- Ingresos Propios	- Otros Ingresos (contribuciones, otros)
	- Situado Constitucional	- Financiamiento Multilateral: FONTUR, PROMUEBA, PROINSOL (BM, BID, CAF).
	- Transferencias: FIDES y LAEE	

Fuente: Elaboración propia, 2003.

lograr el desarrollo integral y sostenido de Maracaibo.

Para tener una visión más completa del proceso de cambio, se incluyó en el análisis el año 1989, último año del modelo centralizado. Además de lo anterior, se hace énfasis en las proporciones porcentuales referidas al total, por ello, aún cuando las tablas están presentadas en dólares a precios constantes y por consiguiente se refleja en ellos, los efectos tanto de la variación del índice de precios como de la devaluación de la moneda nacional, *el bolívar frente al dólar estadounidense*, no nos detenemos a estudiar estos efectos sobre las partidas reales.

En el año 1989, último del periodo centralizado, se observa en la Tabla 2, "Ingresos Reales" una alta proporción porcentual en la columna de "otros ingresos", con relación a lo estimado, lo que se debió a un crédito adicional recibido del Ministerio de Relaciones Exteriores en ese momento. Posteriormente y debido a este ingreso adicional, la participación porcentual esperada en "ingresos propios" decayó de un 80,35% a un 48,63%. El verdadero esfuerzo fiscal municipal se mide por el nivel de ingresos propios obtenidos. En este sentido, a partir de 1990, los municipios realizaron esfuerzos sin precedentes para garantizar ingresos propios que permitieran fortalecer su autonomía financiera mediante la asunción y rescate de competencias que le son propias y de una gestión administrativa eficiente. El reto para los municipios ha sido cumplir o superar las metas impuestas por los ingresos estimados. Al comparar las cuentas de ingresos ordinarios estimados (Tabla 1), esto es, "Ingresos Propios" más "Situado/Transferencias", con la de ingresos ordinarios reales se observa en la mayoría de los años un intento sostenido por superar las expectativas, dejando la columna de "otros ingresos" o ingresos

extraordinarios con una baja diferencia porcentual. Lo anterior indica, **un esfuerzo sostenido para fortalecer la cuenta de Ingresos Propios superando la meta con acciones destinadas en su mayoría a optimizar la recaudación de impuestos, evitando en lo posible el aumento de las tasas impositivas.**

Del análisis comparado realizado (Tablas 1 y 2), se observa que pese al incremento demostrado en los ingresos recaudados frente a los ingresos estimados, la cuenta de ingresos propios recaudados ha disminuido a partir de 1997. Lo anterior se debe a la susceptibilidad de esta cuenta a cambios en la economía que afecte, por ejemplo, la recaudación por patente de industria y comercio, entre otros aspectos. Ante todo lo expuesto y conscientes de ello, la política planteada por los funcionarios encargados de la Direcciones de Presupuesto y de Rentas de la municipalidad, tiene como finalidad fortalecer la cuenta de ingresos propios, no sólo en comparación entre lo estimado y lo real sino también y más importante aún, en su participación porcentual en la estructura de ingresos totales. En cuanto a los gastos, tanto el Situado como los Ingresos Propios se invierten en gastos corrientes y, la diferencia, en el pago de la deuda acumulada de años anteriores. Esto significa que sólo lo que llega por transferencias del FIDES, LAEE, Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y, FONTUR, entre otros, se invierte en obras. Sin embargo, la mayor cantidad de ingresos lo consume el gasto corriente (pago de nómina y gastos operativos), que asciende aproximadamente al 56,52% de los ingresos de la Alcaldía.

3.2. Escenarios Futuros de Inversión

En cuanto a los escenarios futuros de inversión en obras para la ciudad o, ejecución

Tabla 1. Ingresos estimados Alcaldía de Maracaibo (1989-2000)

Año	Ingresos Propios	%	Situado y Transferencias	%	Otros Ingresos	%	Total	%
1989	937,24	80,35	227,62	19,51	1,66	0,14	1.166,52	100,00
1990	476,25	63,70	269,76	36,08	1,58	0,21	747,59	100,00
1991	602,25	55,55	398,52	36,	83,47	7,70	1.084,24	100,00
1992	1.577,71	69,71	655,50	28,96	29,88	1,32	2.263,09	100,00
1993	2.672,88	68,48	1.138,56	29,17	91,69	2,35	3.903,14	100,00
1994	6.807,55	69,34	2.943,15	29,98	66,24	0,67	9.816,94	100,00
1995	8.690,34	66,94	4.133,67	31,84	158,79	1,22	12.982,80	100,00
1996	19.274,42	66,48	9.621,68	33,19	96,46	0,33	28.992,56	100,00
1997	13.643,91	64,04	7.618,44	35,76	42,15	0,20	21.304,50	100,00
1998	27.048,06	65,34	14.311,76	34,58	33,50	0,08	41.393,32	100,00
1999	18.334,91	50,55	16.421,19	45,28	1.511,95	4,17	36.268,06	100,00
2000	15.314,00	55,17	12.417,42	44,74	25,00	0,09	27.756,42	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las Ordenanzas de Presupuesto Anual de la Alcaldía de Maracaibo.

Nota: Miles \$USA, año base 2000.

Tabla 2. Ingresos reales -recaudados- Alcaldía de Maracaibo (1989-2000)

Año	Ingresos Propios	%	Situado y Transferencias	%	Otros Ingresos	%	Total	%
1989	50.738,93	48,63	11.321,71	10,85	42.278,06	40,52	104.338,71	100,00
1990	20.083,41	43,37	11.375,90	24,56	14.850,49	32,07	46.309,80	100,00
1991*	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	44.181,40	67,07	20.818,12	31,61	869,59	1,32	65.869,11	100,00
1993	82.180,75	73,77	24.605,33	22,09	4.622,32	4,15	111.408,40	100,00
1994	98.444,51	60,75	63.004,90	38,88	603,27	0,37	162.052,69	100,00
1995	109.369,02	60,22	54.500,76	30,01	17.750,70	9,77	181.620,48	100,00
1996	121.026,89	59,90	80.703,05	39,94	330,69	0,16	202.060,63	100,00
1997	79.363,18	51,99	73.200,23	47,95	94,05	0,06	152.657,45	100,00
1998	69.870,09	48,42	74.308,28	51,50	106,99	0,07	144.285,36	100,00
1999	55.668,93	52,64	44.977,78	42,53	5.105,77	4,83	105.752,48	100,00
2000	33.971,10	47,63	37.297,08	52,29	52,89	0,07	71.321,08	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las Ordenanzas de Presupuesto Anual de la Alcaldía de Maracaibo.

*Sin información Nota: Miles \$USA, año base 2000.

de la política urbana, en opinión del Lic. Angel Terán, Director de Rentas de la Alcaldía de Maracaibo, estos no son tan promisorios como se desearía debido a la crisis fiscal por la que atraviesa el país, que se ha expresado en el no envío de las transferencias correspondientes al FIDES y la LAEE, a la Alcaldía de Maracaibo a partir del año 2001 hasta el año 2003, por lo que los gastos de inversión previstos y la ejecución de obras públicas municipales, se han visto muy afectadas.

En consecuencia, la política de la Dirección de Rentas de la Alcaldía de Maracaibo está dirigida a fortalecer el presupuesto real de la Alcaldía a través de la cuenta de ingresos propios (Cuadro 3), en la búsqueda de fuentes alternas tributarias y en el fortalecimiento de las ya existentes, aunque en la actualidad Terán no considera viable el incremento de los impuestos. El objetivo de esta Dirección es consolidar la fuente de ingresos propios a mediano y largo plazo para garantizar el mejor desempeño administrativo de la Alcaldía.

4. Inversión urbana y visión corporativa, Alcaldía de Maracaibo

Para conocer la evolución de la inversión en urbanismo se analizan los gastos estimados en el periodo 1989-2000. Al igual que en el análisis a los ingresos, de nuevo nuestro interés se centra en las proporciones porcen-

tuales referidas al total, obviando cualquier otro análisis (Tabla 3).

Al analizar las cifras, se observa un repunte en la inversión urbana en los años 1990 y 1991. Esto refleja lo planteado en los Planes Anuales de Gestión Local en cuanto a los primeros pasos dados en materia de inversión urbana en el período descentralizado, por el Alcalde Fernando Chumaceiro con el concurso de organismos como FONTUR, para los corredores viales y programas como PROMUEBA, para la consolidación de barrios. Durante los años 1992 al 1996, la inversión urbana recibió un tratamiento casi constante, con Chumaceiro se planificó la gestión y, se tramitaron prestamos ante los organismos multilaterales para acometer obras estructurantes para Maracaibo, como corredores viales y PROMUEBA, entre otros, que se ejecutaron durante el gobierno de Rosales. Este alcalde dirige su gestión paralelamente hacia el mejoramiento del espacio público de la ciudad y el ambiente y da inicio a una nueva práctica de gestión pública en la Alcaldía de Maracaibo, la *gestión visible*. En el año 1995, comienza a incrementarse tímidamente la cuenta “otros gastos” como un indicador de las transferencias realizadas a algunos entes paramunicipales con el objeto de fortalecer los mismos. Las paramunicipales son, según Oscar Delgado (Director de Planificación de la Alcaldía de Maracaibo), organismos dependientes de la Alcaldía, creados para facilitar la política de descentralización y/o desconcentración de funciones y, pueden tener personalidad jurídica propia o no, como La Fundación Casa Mía, o los Sistemas Autónomos, respectivamente.

A partir de 1997 se observa un decrecimiento fuerte del porcentaje correspondiente a la “*inversión urbana*”, cuando paramunicipales como el Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Maracaibo (IMT-

Cuadro 3. Ingresos Previstos Año 2002

Concepto	Millardos de Bs. *
Ingresos Propios	52
Transferencias**	40
Total	92

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevista al Lic. Angel Terán. USA \$= 1345 al 29 de Julio de 2002. * Aproximado. ** Sin recibir.

Tabla 3. Gastos Alcaldía de Maracaibo (1989-2000)

Año	Gasto Corriente	%	Inversión Urbana	%	Otras Inversiones	%	Otros Gastos	%	Total
1989	48.898,10	82,02	7.659,35	12,85	2.700,02	4,53	357,22	0,60	59.614,69
1990	23.941,05	75,94	6.900,13	21,89	640,29	2,03	44,45	0,14	31.525,91
1991	26.221,86	69,24	8.956,19	23,65	2.667,18	7,04	27,19	0,07	37.872,43
1992	42.850,85	65,05	12.866,52	19,53	10.151,75	15,41	-	0,00	65.869,11
1993	56.644,88	66,37	10.748,34	12,59	17.949,13	21,03	-	0,00	85.342,36
1994	90.050,99	68,49	21.848,32	16,62	19.573,45	14,89	-	0,00	131.472,76
1995	102.518,94	70,00	24.244,85	16,55	8.585,80	5,86	11.106,04	7,58	146.455,63
1996	94.896,33	68,44	26.784,53	19,32	6.935,41	5,00	10.045,61	7,24	138.661,89
1997	49.473,73	56,82	5.819,28	6,68	8.092,36	9,29	23.691,88	27,208	87.077,26
1998	75.690,53	50,11	5.512,04	3,65	6.219,58	4,12	63.621,34	42,121	151.043,48
1999	62.683,88	52,37	17.656,74	14,75	2.765,01	2,31	36.590,33	30,569	119.695,96
2000	42.774,54	52,39	10.773,27	13,20	1.790,22	2,19	26.306,91	32,221	81.644,94

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las Ordenanzas de Presupuesto. Dirección de Presupuesto, Alcaldía de Maracaibo, 1989 - 2000.

CUMA) o el Sistema Autónomo de Gas (SAGAS), comienzan a asumir las funciones de intervención en el desarrollo de algunas políticas urbanas, para las cuales fueron preparados con anticipación. Este decrecimiento va acompañado de un incremento significativo en la cuenta “*otros gastos*”, la cual recoge las transferencias derivadas de dichas políticas. El objetivo de esta política de descentralización del gasto/inversión era agilizar la ejecución de las obras que hasta ese momento ejecutaba directamente la Alcaldía, para hacer más eficiente la gestión local GESTIÓN VISIBLE, aumentar el capital político del alcalde y la gobernabilidad, amén de consolidar la visión corporativa de la Alcaldía. Esta política iniciada en 1997 con Rosales continúa hasta el presente.

4.1. Política Urbana y Finanzas Locales

Algunas de las principales funciones descentralizadas hacia las paramunicipales

son las referentes a la ejecución de la política urbana o construcción de la ciudad, prioridad de los dos últimos gobiernos locales de los alcaldes Rosales y Di Martino. Así por ejemplo, las obras públicas municipales las acomete Ingeniería Municipal, la política habitacional el Instituto Municipal de la Vivienda (IVIMA) con apoyo financiero del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), las obras de urbanismo relativas a instalaciones deportivas y recreacionales las ejecuta el Instituto Municipal de Deporte y Áreas Recreacionales (IMDEPREC), vialidad y corredores viales le corresponde al Instituto Municipal del Transporte Colectivo Urbano de Maracaibo (IMTCUMA), el Servicio de Gas (SAGAS), ornato y espacios públicos al Instituto Municipal de Ambiente (IMA), entre otros. Por otro lado y, para hacer un uso más eficiente de los recursos provenientes del FIDES y la LAEE, durante el periodo de Rosales, la Alcaldía de Maracaibo creó en 1997 la Dirección de Planes y Proyec-

tos, que coordina todo lo relativo a la formulación de Proyectos y, a la tramitación de las finanzas requeridas para su ejecución tanto, a través del FIDES y la LAEE, como de otros organismos nacionales y/o multilaterales. Esta dirección se encarga de consolidar los proyectos y las inversiones de las diferentes Direcciones de la Alcaldía de Maracaibo. En cuanto a los actores de la Alcaldía que participan en el establecimiento de las políticas de distribución de ingresos o recursos destinados a gastos administrativos, operativos o de políticas sociales (ayudas, becas, subvenciones, entre otros) según Terán (2002) Director de Rentas Municipales son: la Dirección de Presupuesto, una vez conocidas las necesidades de las distintas direcciones y los departamentos y, la Dirección de Servicios Administrativos, todo esto en continua consulta y con la aprobación del Alcalde. Para Terán, las áreas prioritarias para la asignación de recursos en la Alcaldía de Maracaibo son las relativas a la ejecución de las políticas urbanas, con énfasis en las que impliquen un cambio de la ciudad estéticamente hablando (gestión visible), además de atender las necesidades más urgentes de las comunidades, a través de actividades tales como la activación y/o reactivación de mercados populares, la implementación de jornadas populares de atención médico-odontológicas, entre otras.

En cuanto al financiamiento de las políticas urbanas se puede distinguir tres etapas. La primera, durante el periodo del Alcalde Fernando Chumaceiro (1989-1995), que implicó un esfuerzo sostenido en la búsqueda de fondos de inversión de organismos multilaterales para las grandes obras estructurantes de la ciudad como los corredores viales y consolidación de barrios (Programa PROMUEBA), a través del Banco Mundial, que posteriormente gestiona y ejecuta el alcalde Manuel

Rosales. Una segunda etapa, que corresponde a Rosales (1995-2000) que crea la Dirección de Planes y Proyectos (mencionada anteriormente), para dar respuesta a las necesidades apremiantes de la comunidad, que constituyó el objetivo político y social de su gestión de acuerdo a Buitrago (2001). Y una tercera etapa, con Di Martino (2000-2004), que continúa la política de Rosales y la amplia dirigiéndola hacia la seguridad y consolidación de barrios. En esta etapa se aprueba la **Ordenanza sobre Incentivos Fiscales en el Municipio Maracaibo** (2002). La Alcaldía de Maracaibo es reconocida como una de alcaldías del país que utiliza el 100% de los fondos que le corresponden tanto del FIDES como de la LAEE.

En relación con la ejecución de la política urbana y de acuerdo a Hernández (1999: 110), desde 1995 a 1998, el FIDES aprobó 2.968 proyectos, por un monto de \$ 256.193.308 (Bs. 344.580,00 millones), de los cuales 46,7% se destinó a vialidad, 21,7% a salud y, el resto en menor proporción a vivienda 7%, seguridad 6,1%, deporte 6%, vehículos 5%, atención al ciudadano 4,3%, educación 1,9% y aeropuertos 1,3%. De este monto el 68,22% correspondió a las gobernaciones y el 31,78% a las Alcaldías. Del monto asignado a las gobernaciones el 53% se destinó a obras de vialidad, seguido de salud 23%, deporte 7% y seguridad 6,2%. En el caso de las alcaldías el 33% se destinó a vialidad (que incluye aceras, brocales y calles de barrios y ciudades), seguido por salud, vivienda y, compra de vehículos. En síntesis, vialidad y salud son las inversiones prioritarias que realizan los gobiernos subnacionales con ingresos del FIDES. Las intervenciones y actividades mencionadas anteriormente están directamente vinculadas con la construcción de la ciudad y por ende, con la ejecución de la política urbana.

Conclusión

Para apoyar este proceso emergente o Nueva Gestión Pública en la Alcaldía de Maracaibo, dos cambios fundamentales se gestaron en el manejo de las finanzas públicas relacionadas con la estructura de los ingresos y el mayor peso dado al financiamiento de las políticas urbanas. Así mismo se evidencia la existencia de una política de inversión de las finanzas públicas locales que privilegian la **construcción de la ciudad y la ejecución de las políticas urbanas** y, búsqueda de nuevas fuentes de financiación: locales, nacionales e internacionales, para concretar dicha política.

La estrategia implantada por los alcaldes en el periodo analizado se apoya en una visión y praxis corporativa de la Alcaldía de Maracaibo, dirigida a fortalecer una nueva práctica política o *gestión visible*, cuyo objetivo es impactar a corto plazo la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual legitima al alcalde por desempeño, amplía el espacio público y la gobernabilidad local. En este sentido, los dos últimos Alcaldes de Maracaibo han definido claramente sus líneas de acción o políticas urbanas y han dirigido las finanzas locales a poner a la ciudad en condiciones de recibir inversiones (marketing urbano).

La gestión de Rosales se orientó hacia la mejora de los elementos estructurantes de la ciudad como *corredores viales, el rescate del espacio público* (mediante fórmulas cogestionadas entre el sector público, privado y los vecinos) y *el ambiente* (crea el Instituto Municipal de Ambiente, IMA), con el objeto, según el Director de la Oficina de Planificación Urbana (OMPU) de la Alcaldía de *limpiarle la cara a Maracaibo*, convertirla en una ciudad bonita y atraer inversiones, para lo cual era necesario paralelamente, mejorar la política fiscal a fin de satisfacer las demandas de la población. Di Martino continúa

con esta política y, a partir de 2001, reorienta las funciones del Instituto Municipal de la Vivienda de Maracaibo (IVIMA) para trabajar en la consolidación de los barrios de la periferia urbana donde se localiza más del 60% de la población de bajos ingresos de Maracaibo. En síntesis puede señalarse que, la Alcaldía de Maracaibo después de la etapa inicial de reacomodo administrativo y de énfasis en la Planificación de la Gestión con Chumaceiro, se pasa a los periodos de Rosales y Di Martino, que focalizan su actuación en la *gestión visible* con enfoque *estratégico*, centrada en la formulación y ejecución de políticas o acciones, para dar respuesta a las necesidades de la población, lo cual fortalece su capital político y la gobernabilidad local. En este contexto, el liderazgo del Alcalde se apoya en un equipo dirección técnico-político y asesores de confianza, para formular y ejecutar las políticas urbanas y donde la comunidad comienza a estar presente. Todos estos aspectos configuran claramente un *gobierno por políticas* siguiendo a Uvalle (2001).

Como logros del proceso implantado por los alcaldes de Maracaibo destacan: mayor dinamismo y agilidad en la actuación del gobierno local sobre problemas de coyuntura (que deben estar enmarcados en la visión de largo plazo del Plan Urbano Local), la focalización de la actuación del gobierno en “problemas sentidos por la comunidad como prioritarios” (deseable pero no siempre así), tales como seguridad, agua, cloacas, transporte, vialidad, espacio público, entre otros y, el modelo administrativo implantado que es en general ecléctico (burocrático, participativo, tecnocrático), que viabiliza la discusión y priorización de acciones al interior de la Alcaldía, aunque es el Alcalde el que toma la última decisión y los actores privados y la sociedad civil participan en forma débil. En este contexto, ¿Cómo y quien gobierna el gobierno

por políticas? De acuerdo a las entrevistas realizadas, el *gobierno por políticas* tiene un líder que es el Alcalde y, responde a la necesidad de gobernar en un contexto de incertidumbre, de dar respuestas rápidas a la comunidad lo cual fortalece la gobernabilidad y su capital político y, en este sentido y siguiendo a Brugué y Goma (1998), el gobierno de las ciudades asume conscientemente su rol como actor político, se repolitiza. Es una nueva realidad donde las políticas públicas constituyen el núcleo del proceso de construcción de la ciudad.

Finalmente, puede señalarse que el nuevo liderazgo local que surge del proceso de reforma del Estado y de la descentralización en Venezuela, asume nuevas competencias y gobierna por políticas, *GESTIÓN VISIBLE*, para mejorar la calidad de vida en las ciudades ya que, coincidiendo con Maldonado (en Miklos 2001: IX), la acción política tiene en su misma esencia una inspiración finalista que exige la concreción de resultados, pues su objetivo final es influir sobre realidades y de esta manera genera confianza. La *gestión visible*, es la clave articuladora “interface” entre la política urbana y las finanzas públicas locales. Esta práctica en la alcaldía de Maracaibo se gesta a partir de un gobierno que construye ciudad y asume la visibilidad como valor importante, responde a la necesidad de mejorar el proceso de gobernación local, para ampliar la confianza y la gobernabilidad democrática y, fortalecer por ende, el capital político del Alcalde, que se hace reelegible.

Bibliografía Citada

Asamblea Nacional (2001). Ley Orgánica de Planificación. Decreto con fuerza de Ley, Gaceta N° 5.554, (Extraordinario) 6 de noviembre 2001. Caracas (Venezuela).

- Ayuda Urbana, Red Inter.-Municipal (2002). *Finanzas Municipales ¿Qué es?* En, www.ayudaurbana.com/pages/finanzas/que_es. 22.05.2002.
- Brewer Carias, Allan (2000). **La Constitución de 1999**. Editorial Jurídica y Editorial Arte. 2ª. Edición. Caracas (Venezuela).
- Brugue, Quim y Goma, Ricard (1998). **Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio**. Editorial Ariel S.A. Barcelona (España).
- Congreso de la República de Venezuela (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Transferencias de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial N° 4.153. 28 de diciembre. Caracas (Venezuela).
- Cuñaro Conde, Edith Mabel (2004). “Venezuela 1984-1999, 15 años de historia (la comisión para la Reforma del Estado COPRE), como mecanismo de innovación política”. En *Cuestiones Políticas*, No.33. Julio. Diciembre. Maracaibo (Venezuela).
- De la Cruz, Rafael (1992). **Descentralización, Gobernabilidad y Democracia**. COPRE-PNUD. Editorial Nueva Sociedad. Caracas (Venezuela).
- Ferrer, Mercedes (2003). Políticas Urbanas en el Gobierno Local. Del plan al gobierno por políticas. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián (1997). **Buen Gobierno y política social**. Editorial Ariel S.A. Barcelona (España).
- Hernández, Ángel G. - coord.- (1999). **La descentralización. Diálogo para el desarrollo**. Publicación del PNUD, BM y BID. Editorial Nueva Sociedad. 2ª. Edición. Caracas (Venezuela).
- La Comisión Legislativa Nacional (2000). Nueva Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Ofi-

- cial No. 37.029. Septiembre 05. Ediciones Dabosan. CA. Caracas (Venezuela).
- Mellon, Joan Antón (2002). **Las ideas políticas en el siglo XXI**. Editorial Ariel S.A. Barcelona (España).
- Miklos, Tomas (2001). **Las decisiones políticas. De la planeación a la acción**. Siglo XXI Editores. S.A. (Argentina).
- Ministerio de Planificación y Desarrollo, MPD (2000). Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007. Caracas (Venezuela).
- Oriol, Nello (1995). Políticas Urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea. En Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, III (106). MOPU. Madrid (España).
- República Bolivariana de Venezuela (2000). Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de minas e Hidrocarburos. Gaceta Oficial No. 37.022 del 22 de Agosto. Eduven. Caracas (Venezuela).
- República Bolivariana de Venezuela, Estado Zulia, Alcaldía Municipio Maracaibo (2002). Ordenanza sobre Incentivos Fiscales en el Municipio Maracaibo. Gaceta Municipal Extraordinaria No. 341 Año CIII. (Venezuela).
- República de Venezuela (1976). Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional. Eduven. Caracas (Venezuela).
- República de Venezuela (1988). Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial No. 4.175. Caracas (Venezuela).
- Rodríguez, Armando (1993). **Comunidad, Urbanismo y Construcción en Venezuela. Aspectos Jurídicos**. PROHOM-BRE. P.H. Editorial. C.A. Caracas (Venezuela).
- Romero, Aníbal (1999). **Decadencia y Crisis de la Democracia. ¿A dónde va la Democracia Venezolana?** Editorial Panapo. 3ª. Edición. Caracas (Venezuela).
- Romero, Juan Eduardo (2001). Coyuntura Crítica y transición Política en Venezuela. De Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez, 1988-2001. Trabajo de Ascenso. Facultad de Humanidades. Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela).
- Sánchez Melean, Jorge (2004). “Descentralización, Finanzas Públicas Locales y su impacto en la Ciudad”. Conferencia dictada en La División de Estudios para Graduados de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia. 17 de Marzo. Maracaibo (Venezuela).
- Subirats, Joan (1989). **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid (España).
- Uvalle, Ricardo (2001). “Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea”. En, **Revista Venezolana de Gerencia**, Año 6 - No. 14. Maracaibo (Venezuela). Pp. 299-316.

Entrevistas

- Buitrago, Larry (2001). Director de la OMPU, Alcaldía de Maracaibo, 1995-2000.
- Teran, Ángel (2002). Director de Rentas Municipales, Alcaldía de Maracaibo, 2000-2004.