

"Gestión pública, gobernabilidad y municipalización. Caso Maracaibo Oeste (2002-2004)".

Caldera, Fárido, González Oquendo, Luis J., Romero y Juan Eduardo.

Cita:

Caldera, Fárido, González Oquendo, Luis J., Romero y Juan Eduardo (2005). "*Gestión pública, gobernabilidad y municipalización. Caso Maracaibo Oeste (2002-2004)*". *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 6 (14), 13-40.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/luis.j.gonzalez.oquendo/20>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pRg2/G6h>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Revista de Artes y Humanidades UNICA

ISSN: 1317-102X

revista@unica.edu.ve

Universidad Católica Cecilio Acosta

Venezuela

Caldera, Fárido; González, Luis; Romero, Juan
Gestión pública, gobernabilidad y municipalización. Caso Maracaibo Oeste (2002-2004)
Revista de Artes y Humanidades UNICA, vol. 6, núm. 14, septiembre-diciembre, 2005, pp. 13-40
Universidad Católica Cecilio Acosta
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170118766002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gestión pública, gobernabilidad y municipalización. Caso Maracaibo Oeste (2002-2004)¹

Caldera, Fárido; González, Luis y Romero, Juan

Universidad Católica Cecilio Acosta. Universidad del Zulia. faridocaldera@yahoo.es
ludwig73ve@yahoo.com / juane1208@yahoo.com

Resumen

El presente artículo indaga las condiciones que impactan las posibilidades de gobernabilidad municipal en el proceso de municipalización político-territorial de Maracaibo, concretizada en la creación del municipio Maracaibo-Oeste. La estrategia metodológica deductiva siguió básicamente tres pasos: a) Identificar los actores sociales y tipos de interacción que se han dado durante el proceso de municipalización considerado; b) definir las estrategias políticas que ellos han desarrollado; c) precisar los aspectos técnico-legales-financieros asociados que pueden constituir amenazas u oportunidades para el proceso y la gobernabilidad municipal.

Palabras clave: Gobernabilidad, sociabilidad política, municipalización, Maracaibo Oeste.

Public management, governability and municipalization. Case study: West Maracaibo (2002-2004)

Abstract

This paper explores the conditions that affect the possibilities of municipal govern-ability in the political and territorial municipality development process in Maracaibo, specifically in the creation of the West Maracaibo Municipality. The deductive methodological strategy used followed three steps: a) identification of the social actors and their interactions throughout the municipality development process under consideration; b) definition of the political strategies developed by them; c) precise identification of the technical-legal-financial aspects associated with the project that could threaten or facilitate opportunities for the process and for municipal govern-ability.

Key words: Govern-ability, political sociability, municipal-ization, West Maracaibo.

Recibido: Julio 2005 Aceptado: Septiembre 2005

Introducción

Diputados estatales de Un Nuevo Tiempo [UNT], partido del actual Gobernador del estado Zulia -agrupados en la Comisión de Descentralización, Límites y Fronteras del Consejo Legislativo estatal- propusieron en 2002 dividir al municipio Maracaibo en dos. Con ello las parroquias occidentales de la ciudad constituirían el nuevo municipio Maracaibo Oeste. Los argumentos utilizados fueron: esta zona recibe sólo el 5% del presupuesto a pesar de poseer el 52% de la población, ocupar el 73% del territorio municipal y aportar el 43% de los ingresos municipales. Este acto de municipalización político territorial sería no sólo un acto de justicia sino también una iniciativa de eficiencia administrativa en tanto que –quedando demostrado en casos como San Francisco y los cinco «municipios exitosos» resultantes de la división en 1989 del antiguo distrito Bolívar– el nuevo gobierno municipal atendería directamente las necesidades de estos sectores (Comisión de Descentralización, Límites y Fronteras, 2003).

Los opositores a tal proyecto, asociados en la plataforma política de Gian Carlo Di Martino, alcalde de Maracaibo, aseguraron que era antihistórico dividir a la ciudad y que además ésta era una estrategia montada para minar la base electoral del Alcalde, debido a que su caudal electoral en los últimos comicios locales se había concentrado en las parroquias que constituirían el nuevo municipio. Así pues, mientras que la base argumental de los partidarios de la propuesta está fundamentada en que la descentralización permite hacer gobiernos mejores y más cercanos al ciudadano, los adversarios indican que es una estrategia político-electoral.

Esta discusión se ha desarrollado durante los últimos tres años, hasta plantearse incluso como un problema constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia. Sin embargo, cuando ésta sentenció que la

convertido en un tema político clave de agenda pública local y regional. Esta propuesta de división municipal se encuentra ligada a dos elementos esenciales en torno a la gobernabilidad en un sistema político: 1) la eficacia de los mecanismos implementados a través del diseño de las políticas públicas y la forma como estas políticas llegan a llenar las expectativas sociales de los ciudadanos y, 2) la estrategia de comunicación, que se implementa para expresar el diseño de una política pública de alto impacto en un entorno social vulnerable y problemático, como es el caso del Municipio Maracaibo.

En el fondo, subyace un planteamiento que conduce a la elaboración de una reflexión teórica –al mismo tiempo que práctica– en torno a la manera como pueden o no articularse los diversos actores sociales y políticos con visiones contrapuestas, basadas en el disenso y el conflicto, para ejecutar políticas públicas destinadas a dar respuestas a las necesidades expresadas en el espacio público. Éste es el verdadero quid a discutir por las democracias que, como la venezolana, están experimentando profundos cambios en la manera en que se interrelacionan los viejos y nuevos actores políticos y sociales, surgidos a la par de un profundo proceso de desgaste y redefinición de la sociabilidad política, tal como ha sido expresado por diversos autores (Levine, 2002; Ramos, 2003; Romero, 2003).

Las estrategias discursivas de los actores en el marco de un debate político tienden a enfatizar la validez de su postura en desmedro de los argumentos del contrario. Las partes tratan de justificar sus acciones, no en términos de intereses particulares, sino fundamentando su acción en el interés colectivo. En este sentido, más allá de lo dicho superficialmente, existe toda una estructura que da sustento, viabilidad, límites y oportunidades que cualquier política que quiera ser llevada adelante debe considerar.

Cualquiera podría imaginarse que el Alcalde de Maracaibo esté interesado en una salida como ésta. Pero, en el caso particular de Maracaibo la respuesta del Alcalde y de su grupo de apoyo fue de oposición a la idea, debido a no poder controlar sectores con alta intención de voto hacia su candidatura y quedar en control de parroquias donde su nivel de apoyo es menor. Estas razones podían restarle potencia electoral. También habría de considerarse su acción con actores políticos de la región asociados en ONG, particularmente “Por una Maracaibo Unida”, dirigida por Henry Ramírez y perteneciente al Movimiento Quinta República. Se ha de considerar en este punto que, contrario a este caso, son precisamente las ONG las que han promovido la descentralización en Venezuela. Así, en el análisis de este caso se requiere considerar las condiciones socio-históricas particulares en las cuales éste se lleva a cabo.

Entonces, al asumir que existe una relación estrecha y necesaria entre la viabilidad política y la viabilidad técnica para el logro factible de políticas públicas (Metcalfe, 1990-1991) se hace factible el planteamiento de la siguiente interrogante de investigación: ¿cómo las condiciones sociales, políticas y técnicas impactan las posibilidades de gobernabilidad municipal en el marco del proceso de municipalización político-territorial de Maracaibo, concretadas con la creación del municipio Maracaibo-Oeste?

1. La municipalización como parte de la estrategia descentralizadora

Durante las últimas dos décadas –a diferentes ritmos y en contextos distintos– los países de América Latina han realizado ingentes esfuerzos para dar respuesta a las demandas que el desarrollo social exige. Uno de los puntos que más refleja los cambios introducidos es la reforma de las estructuras estatales, entendida ésta como el conjunto de modificaciones establecidas a las formas de organización del poder público. Sin embargo, a pesar del interés que pudiese tener, tales esfuerzos no fueron iniciativas nacionales. A principios de los años ochenta, las instituciones financieras internacionales dictaron parámetros para la reforma estructural en la región: reducción del papel del Estado, privatizaciones, recorte de salarios y de ventajas sociales. Fue la época de los ajustes estructurales ortodoxos, conocidos más ampliamente como «programas neoliberales». Tales reformas –a pesar de sus diferencias nacionales– tienen algunos puntos clave en común: desregulación de los mercados, liberalización del comercio exterior, flexibilización de las relaciones laborales, privatización de empresas y servicios estatales, y descentralización de la administración pública y del proceso político (Von Handlung, 1997).

La transformación de la estructura de competencias y relaciones entre el nivel nacional y los diferentes niveles de gobierno territorial ha ocupado un lugar central en la discusión. lo que ha permitido un

mecanismo efectivo para hacer más eficiente y legítima la acción del Estado. Además, ha demostrado un gran potencial tanto en lo administrativo (mediante la consecución de economías de escala que hacen más eficiente la prestación de los servicios públicos), como en lo político (mediante el acercamiento del Gobierno a los ciudadanos y la consecuente ampliación de la participación democrática) (Rubén Perina, cf. Huerta Malbrán et al., 2000).

Durante la última década, la descentralización ha sido en América Latina uno de los principios rectores de las reformas nacionales. Como principal estrategia de modernización se plantearon políticas de descentralización, es decir, la transferencia del poder central o federal a colectividades regionales o locales (estados, provincias, departamentos, municipios, según el país que se trate). A su vez, esta descentralización del poder iba acompañada de una nueva forma de autonomía que transitaría desde lo nacional hasta lo local. De esta manera, la descentralización ha sido una medida que pretende desburocratizar la compleja maquinaria administrativa de los Gobiernos centrales, con objeto de lograr mayor eficiencia y, por tanto, mayor calidad de los servicios ofrecidos en todo el territorio nacional (Calvo Pontón, 2003).

Desde esta perspectiva, la descentralización es más que una mera estrategia administrativa. Implica cambios en las estructuras normativas, operativas, políticas y organizativas, así como supone la generación de nuevas formas de relaciones entre los diversos sujetos que en ella participan (Reese, 2001)² por cuanto está basada en el principio de subsidiariedad (Bresser Pereira, 1999). El Estado descentralizado implica cambios en las relaciones de poder (Córdova Jaimes, 2004). Caldera (2003) denomina a esto «sociabilidad política»: un nuevo conjunto de valores, pautas, normas y límites sociales de encuentro con los otros, concretados en gestos, palabras claves y significativas que orientan la acción política y social de los diferentes actores sociales y políticos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que con el término «descentralización» no siempre se está haciendo referencia a un mismo proceso.

También se diferencian tres modalidades de descentralización para el caso latinoamericano: nuclearización, regionalización y municipalización. La modalidad de «nuclearización» se basa en la agrupación a través de una red de servicios, de las unidades de un área geográfica determinada, innovación surgida desde la base social, asociada con sectores campesinos, organización y participación comunitaria, microplanificación. La «regionalización», por el contrario, es un instrumento tecnocrático de planificación nacional que compromete a todas las instituciones del Estado en un determinado nivel de gobierno subnacional intermedio, sea éste estatal, provincial o departamental, pretendiendo resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado. La «municipalización» se presenta como una nueva modalidad para radicalizar políticas de descentralización llevando los procesos a espacios locales (Torres, s/f).

En la década de 1970 es posible precisar los primeros antecedentes de descentralización municipal en la región. En este período era usual denominar como descentralización a los procesos de desconcentración, lo que permite comprender que casos como Argentina y Chile –entonces regidos por gobiernos militares– hayan llevado a cabo procesos descentralizadores, desmitificando la asociación directa entre descentralización y la democracia participativa. Otros casos pioneros en América Latina, referidos a materia legislativa se dieron en 1979, en Perú y Ecuador. Estos ejemplos dan cuenta de procesos que han sido llamados «descentralización de ipso» debido a los desequilibrios entre competencias y grados de autonomía. El componente participación ciudadana no parece formar parte de los argumentos descentralizadores de este período (Clemente, 2003).

La descentralización municipal –junto a la privatización y la focalización de políticas sociales– fue una de las estrategias aplicadas con la reforma neoliberal en América Latina. Sin embargo, a diferencia de las otras dos, la descentralización municipal logró un rápido consenso, incluso entre los opositores a las políticas de reforma. Durante la década de 1980 hasta mediados de la siguiente, los esfuerzos tuvieron algunas características comunes. Primero, se nota la fuerte injerencia de la cooperación externa a través de los que fueron denominados «Fondos de Inversión Social», medio visible de la cooperación externa para promover cambios en los modelos de asistencia social de los países a partir de cuestionar las políticas sociales universales; cada país estableció su propio FIS. Segundo, la definición de desarrollo local comenzó a ser vinculada con la de participación social. Tercero, comenzaron a realizarse elecciones directas de alcaldes que produjeron regímenes administrativos municipales con mayor autonomía, tanto en países que vivieron el retorno a la democracia como en aquellos de

La municipalización ofrecería además ventajas de orden sociopolítico en tanto que permitiría incorporar a los ciudadanos a la vida política del municipio generando tiempos de participación en la elaboración, operación y evaluación de las políticas públicas. Además ofrecería ventajas de orden administrativo al agilizar la toma de decisiones y disminuir la burocracia. La municipalización requiere de la autogestión para que el resultado llegue a ser positivo. Desde dicha perspectiva, el municipio debería poseer como base para el ejercicio de la autogestión autonomía administrativa, financiera y cultural. Adicionalmente, requiere de la articulación del trabajo conjunto entre el poder público y la comunidad local (Andrada, 2003).

2. Gobernabilidad, sociabilidad y municipalización

Desde la crisis del Estado de bienestar, en la década de 1970, la gobernabilidad se ha convertido para la ciencia política y de gobierno en un problema analítico y práctico. Sin embargo, se ha avanzado de la primigenia definición como «exceso de demandas» hacia otras mucho más comprensivas, a partir de diferentes criterios de investigación.

Ángel Flisfisch, por ejemplo, sostiene que la gobernabilidad es calidad de desempeño gubernamental concretada en continuidad política. Por otro lado, Xavier Arbos y Salvador Giner (1993) presentan la gobernabilidad como capacidad de las instituciones políticas para cumplir la misión que parece tener encomendada; así, es la cualidad propia de una comunidad política dentro de la cual sus instituciones de gobierno actúan dentro del espacio considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Esta definición es más amplia que la anterior en tanto que, además del desempeño gubernamental, incorpora otras variables como las instituciones y la sociabilidad política aunque reduce a los actores extra-gubernamentales a la cesión o no de la legitimidad de la acción sin considerar que éstos –en el marco de la sociabilidad política– tienen estrategias de acción. Para Joan Prats y Catalá (s/f) la gobernabilidad es una cualidad de las sociedades con la cual los actores sociopolíticos pueden dirimir conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos. Esta última definición va más allá del desempeño y coloca el interés tanto en las instituciones como en la capacidad de agencia de los actores involucrados.

Para Reese (2001) las características de las instituciones y sus capacidades, el comportamiento del sector público y de los actores de sociedad son factores que determinan el alcance de los procesos descentralizadores. Sin embargo, antes de continuar, es necesario realizar algunas precisiones.

Los procesos de descentralización administrativa-territorial ayudan a constituir a los municipios en entes con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía y patrimonio propio. Una de las características de los países democráticos es la elección popular de sus mandatarios por parte de la colectividad organizada autónomamente, en mayor o menor grado. Este último rasgo otorga a las municipalidades un matiz político que en ningún caso puede ser pleno, ya que desarrollan su actividad en el marco de normas dictadas por otros organismos (Huerta Malbrán et al., 2000). En otras palabras, el municipio se convierte en una instancia a través de la cual se desenvuelven las acciones de algunos actores sociopolíticos en sus relaciones con otros actores sociopolíticos. Sin embargo, buena parte de la actuación del Ente municipal corresponde a los propósitos de los actores que –una vez alcanzan el poder en los procesos institucionalizados de lucha– tratan de convertirlos en agenda pública y de lograr la mayor cantidad de apoyo posible. Los actores opositores, por su parte, tratan de enfrentar las acciones de aquéllos, así como consolidar un círculo de adhesión a sus propuestas y contrapropuestas. Este juego de actores se enmarca en la sociabilidad política y es lo que permite el manejo institucionalizado del conflicto así como el logro del ejercicio de gestión. Es en la construcción de este juego estratégico de viabilidad de la acción política donde se inserta la gerencia política y sus diferentes aspectos (comunicación, liderazgo, negociación, planificación, etc.).

Se ha justificado –en un contexto global– la creación de instancias de gobierno en los ámbitos locales por cuanto los fortalece como espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización ciudadana y de satisfacción de necesidades. Estos ámbitos locales incorporan en sus agendas asuntos emergentes como la sostenibilidad, la cooperación al desarrollo, diversidad cultural, nuevos espacios educativos, nuevas oportunidades de empleo, etc. (Blanco y Goma, 2003). En el presente trabajo se asume que esto no es necesariamente cierto. La municipalización –como expresión de la localización del gobierno– aunque sea vista como un proceso clave para la profundización democrática puede tener

Aunque sea vista como instrumento de reforma del Estado, la evolución de la descentralización tiende a no ser vinculada con la acción de grupos de presión social. Por el contrario, los procesos llegan a ser presentados como despolitizados y más vinculados a procesos técnicos que a la dinámica socio-política de los países. Se reivindica acá que es la forma de participación de los actores lo que permite la eficacia y la eficiencia constructiva; aunque no deja de ser importante la acción tecnocrática para la construcción de gobernabilidad en los procesos de descentralización, en general, y de municipalización en particular. Experiencias de participación local como el «presupuesto municipal participativo» de Porto Alegre, Brasil, los «consejos consultivos» de Argentina o el caso del «Plan de Desarrollo de Villa el Salvador», en Perú, aunque se extienden como buenas prácticas de gestión pública, confirman que la utilización de los instrumentos depende de la voluntad de utilizarlos y no sólo de su existencia.

3. Municipalización en Venezuela y en el Zulia. Municipio Maracaibo

En el caso de Venezuela, la municipalización ha sido planteada dentro de un contexto de «renovación» de la democracia, como parte de la descentralización llevada a cabo en el contexto de la Ley de Descentralización, aprobada en 1989. A partir de ésta se adelantó un creciente proceso de renovación política, manifestado en la elección directa de los gobernadores, alcaldes y concejales, lo que permitió el surgimiento de nuevos actores políticos, a la luz de liderazgos locales y regionales. Cuando se ejerció por primera vez esa dinámica, Acción Democrática [AD] y COPEI, lograron capturar 17 Gobernaciones, el MAS, la CAUSA R y el MEP obtuvieron, respectivamente, una. La descentralización, en sus manifestaciones de regionalización y municipalización, permitieron que los partidos históricos sobrevivieran a la debacle abstencionista que caracterizó al país entre 1989 y 1995. De hecho les permitió a AD y COPEI, mantener unas cuotas de poder importantes, sobre todo sí se toma en cuenta que, a partir de 1993, con el triunfo de Rafael Caldera, en las elecciones presidenciales, estas organizaciones vieron seriamente reducidos su caudal electoral.

El actual proceso de descentralización político-territorial en Venezuela tiene como fecha clave el año 1989 cuando se dio cumplimiento a lo estipulado en la Constitución Nacional de 1961.³ Ésta, en su artículo 2 planteaba que la República de Venezuela era un Estado Federal en los términos consagrados por la misma. Por otro lado, el artículo 25 consideraba que los municipios constituían la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, siendo personas jurídicas cuya representación la ejercerían los órganos que determinase la ley, estableciendo asimismo algunos lineamientos para el nivel municipal en el artículo 30.

Todo este programa doctrinal fue posible de concretar a partir de la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal [LORM], de 1989, la cual se centró en la necesidad de creación de la figura del Alcalde como autoridad ejecutiva local electa popularmente, en la reforma del sistema electoral para la elección de los concejales con el fin de incrementar la representatividad política, así como la creación de otras entidades políticas menores. La LORM se convirtió así en instrumento normativo que desarrolló los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los municipios y demás entidades locales.

El proceso de descentralización tuvo como consecuencia un incremento progresivo del número de municipios en el país. En la Venezuela de 1985 existían 202 municipios, cifra que se incrementó a 269 en el bienio 1990-1992, a 282 entre 1993-1995, 330 para el período 1996-1998, y llegó a los 335 de hoy. Esta cifra, en términos comparados, ha sido considerada por muchos como un signo del nivel de submunicipalización de Venezuela, argumentando que, mientras mayor sea el número de gobiernos locales, éstos están más cerca del ciudadano.⁴ Este proceso tuvo su correlato en el estado Zulia⁵ cuando el número de gobiernos subestadales pasó de los 17 municipios estipulados por la Ley de división político territorial de 1989 a los 21 actuales que establece la ley de 1995. De ellos, uno es territorio insular.

La gobernabilidad municipal en cada uno de estos gobiernos subestadales está marcada por los contrastes propios de características específicas importantes. La distribución poblacional da cuenta de significativas diferencias a nivel municipal. El 40,8% de la población del estado está concentrada en el municipio Maracaibo siguiéndole, en orden decreciente, el municipio San Francisco –zona sur del área metropolitana de la ciudad capital– con el 11,8% de la población del estado Zulia hasta el municipio

47,3 habitantes/Km². Además de ser la sede de los poderes públicos estatales, Maracaibo reúne a las principales dependencias administrativas del Gobierno Nacional en el estado lo que convierte a la ciudad en un espacio político privilegiado en la región. Hasta 1995 su área metropolitana estaba situada en el municipio Maracaibo, que entonces tenía una superficie de 554 km². A partir de la nueva ley de división político-territorial, se seccionó la zona sur de la cual emergió el municipio San Francisco. Así, el territorio municipal de Maracaibo quedó reducido a 393 km² concentrando 1.372.724 habitantes, repartidos en 18 parroquias.

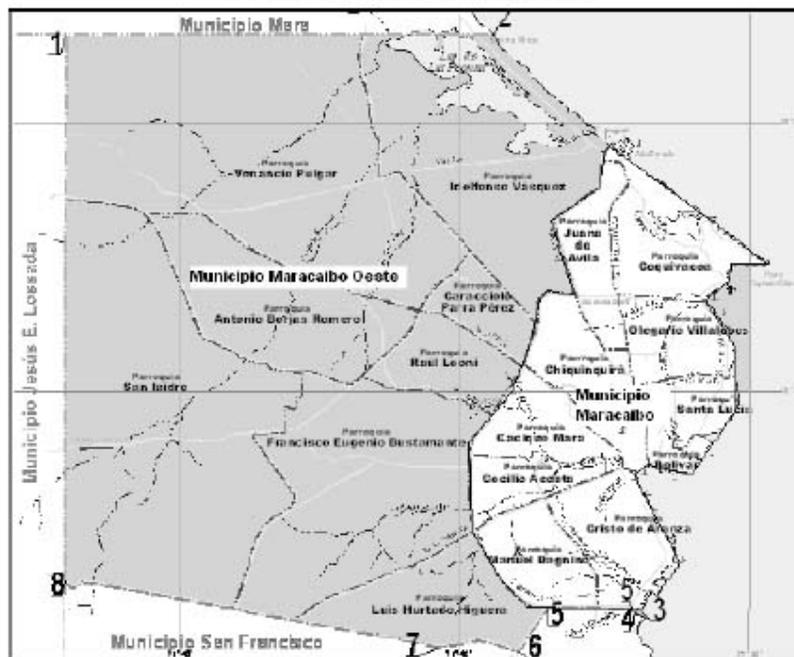
Las estadísticas oficiales identifican al municipio como un territorio totalmente urbano⁶ y con la más alta densidad poblacional del estado. Sin embargo, una lectura en detalle permite tener una panorámica más adecuada de la situación municipal. Algunas de las parroquias son más pobladas que algunos municipios, con la excepción de la parroquia San Isidro. Ésta sólo supera en población al municipio Francisco Javier Pulgar, un municipio rural del sur del Lago de Maracaibo (Fuenmayor, s/f).

El panorama social del nuevo municipio Maracaibo oeste estaría marcado por el hecho de que tendrá el 70% de los barrios de toda la ciudad. Todas sus parroquias –con la excepción de Francisco E. Bustamante y Luis Hurtado Higuera– poseerían más de 50% de su población en estado de pobreza (Sánchez, 2003). En el Gráfico 2 se puede observar cómo se distribuyen los porcentajes de pobreza. Una observación en detalle permite visualizar como la zona de mayor pobreza queda precisamente en el lado del nuevo municipio.

A esto se ha de agregar que el tentativamente nuevo municipio concentraría las parroquias más rurales y extensas así como las que requieren atención social prioritaria, por cuanto presenta la mayor frecuencia en mortalidad infantil. A lo anterior se agrega que el nuevo municipio tendría la población más numerosa en edades comprendidas entre 1 y 4 años de edad, con sólo el 30% de sus viviendas servidas por cloacas, así como la tasa bruta de escolaridad más baja en educación preescolar [especialmente Venancio Pulgar, Antonio Borjas Romero y San Isidro]. Las estadísticas de mortalidad infantil se situaron en 27,59 por mil, de la cual el 83,73% correspondía a causas altamente prevenibles y asociadas a pobreza, desnutrición y malas condiciones ambientales [infecciones intestinales, neumonías, etc.] (Sánchez, 2003). Con respecto a esto último, sólo Venancio Pulgar, Francisco Eugenio Bustamante e Idelfonso Vásquez cuentan con hospitales, el resto de las parroquias –con la excepción de Carraciolo Parra Pérez– tiene menos de seis consultorios de medicina general, con la excepción de Raúl Leoni y de San Isidro que no tienen ninguno (IIES UCAB – CESA LUZ, 2001). En otras palabras, la panorámica social del nuevo municipio Maracaibo Oeste sería sencillamente abrumador.

A todo esto será necesario agregar que la ciudad de Maracaibo está creciendo fundamentalmente en los territorios del municipio Maracaibo Oeste. Según proyecciones de población del INE (2004) hasta el 2010, Maracaibo Oeste tendrá el 50,69% de la población de la ciudad. Hasta ese año, mientras que en Maracaibo tenderá a decrecer en -0,05% la velocidad del incremento poblacional, en Maracaibo Oeste –por el contrario– se incrementará en 0,51%. En términos generales, ninguna de las parroquias de Maracaibo tendrá un promedio de 4,9%, sin que ninguna llegue a sobrepasar el 6,5% de la población. En Maracaibo Oeste, por otro lado, el promedio se ubicará en 6,38% siendo el máximo el 12,4%. Además de tener un mayor déficit social, la zona crecerá de manera más explosiva.

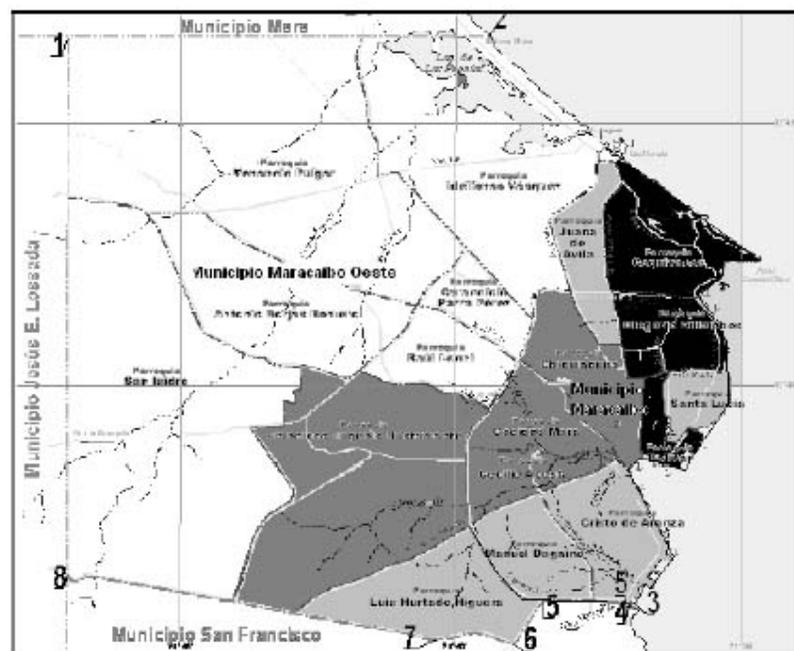
Gráfico 1
Mapa de las parroquias que conformarían los municipios
Maracaibo y Maracaibo Oeste



Fuente: Facultad de Humanidades y Educación Universidad del Zulia, 2004.

También se ha de considerar que esta zona presenta rasgos de una multiculturalidad conflictiva, constituida en su mayor parte por indígenas Wayúu [Guajiros] y emigrantes colombianos. Los primeros han venido reivindicando el derecho a su reconocimiento étnico y político en los últimos años, sobre todo después de la aprobación de la Constitución de 1999. Con respecto a los extranjeros, muchos de ellos son ilegales, lo que hace difícil el control político administrativo de estos grupos (González, 2003).

Gráfico 2
Niveles de pobreza: comparación entre los municipios
Maracaibo y Maracaibo Oeste



Más de 50% Entre 40-49% Entre 39-20% Sin información

4. Actores políticos y sociales - tipos de interacción y estrategias

El debate sobre la creación del municipio Maracaibo Oeste ha estado limitado a los actores políticos. Por el lado del apoyo a la propuesta se encuentran UNT y sus asociados en el Consejo Legislativo Estadal [AD, COPEI], mientras que del lado opositor al proyecto se encuentran el Movimiento Quinta República [MVR] en el nivel estadal de gobierno y “Por Maracaibo” [PM] en el nivel municipal, contando estos grupos con el apoyo de “Por una Maracaibo Unida” [PUMU]. Vale aclarar que ésta última se presenta como una asociación civil sin fines de lucro.

UNT es la plataforma política del Gobernador del estado Manuel Rosales, logrando la mayoría calificada con el apoyo de sus socios políticos, lo que le lleva a una interacción cooperativa con estos actores políticos. Todo este bloque se constituye en una interacción competitiva políticamente con respecto al MVR, que es la representación regional del partido del actual Presidente de la República. PM no tiene representación directa en el legislativo estadal, logrando propósitos a través de las diligencias de su socio político MVR. PUMU –dirigida por Henry Ramírez– se opuso, hasta finales del año 2004, al establecimiento del nuevo municipio. Otro actor político que ha intervenido en el proceso es el Tribunal Supremo de Justicia, cuya intervención ha sido fundamentalmente jurídica en tanto que se le ha solicitado abocamiento a la causa y ha tomado decisiones clave para la continuidad administrativa y política del proceso.

Desde el punto de vista político, desde el inicio del proceso descentralizador, la ciudad de Maracaibo ha sido controlada por actores políticos asociados a AD y COPEI. El actual Alcalde de Maracaibo obtiene el triunfo de la mano del actual Gobernador Manuel Rosales en el 2000. Los avatares mismos de la dinámica política que han experimentado los zulianos, han generado el alejamiento de este actor político de la plataforma opositora de Rosales, y como consecuencia se produce el acercamiento del Alcalde del municipio Maracaibo al gobierno de Hugo Chávez. Este aspecto es puntual para entender parte de la conflictividad surgida en este contexto de enfrentamiento político, entre los viejos y nuevos actores del sistema democrático venezolano.

5. Comunicación política y nuevo municipio

Todo esto lleva a un elemento analítico adicional: la comunicación política. Ésta está ligada a una estrategia concebida como “ un plan integral en el que cobra sentido todo lo que hace y deja de hacer el gobierno y todo lo que comunica o deja de comunicar” (Durán Barba, 2003: XX). La comunicación política se corresponde con una dinámica de investigación destinada a «conocer» las expectativas de la gente, en función de las políticas públicas planificadas desde las estructuras de poder político. Visto de esta forma, la comunicación política es un proceso complejo, que implica un análisis del contexto, de los actores, de las propias dinámicas de acción política y de las capacidades, recursos y herramientas con que se cuenten.

Cada vez más resulta clave –para avanzar en la gobernabilidad– el hecho de contar con suficiente información para lograr «convencer» al otro. La capacidad de convencimiento, en una sociedad donde el acceso a la información es cada vez más abierto, se hace estratégico para el éxito o fracaso del diseño de una política pública. Es esto lo que se ha dado a denominar como marketing político, que surge cuando hay fuertes lazos entre la política y los negocios; entonces se emplean agencias de publicidad y medios comerciales, hay disminución de los niveles de participación popular y de ahí las necesidades de «hacer llamadas» a la población, se gastan grandes cantidades de dinero en campañas publicitarias (Luque, 1996).

En este sentido, se nota ciertos elementos indicadores de que la comunicación de los entes oficiales (Alcaldía de Maracaibo, funcionarios, Intendencia de Maracaibo) fue reactiva, entendida ésta como la declaración que se produce cuando un gobierno se ve en la necesidad de comunicarse ante un hecho o circunstancia específica. El gobierno de Di Martino, a pesar de tener en sus manos información acerca de los crecientes problemas generados en la ciudad, no aparece adelantando una política de atención efectiva de las necesidades y carencias de la población de las parroquias del oeste de Maracaibo. Es de resaltar que el Alcalde ha tenido oposición desde su propio bloque en el poder. Esta oposición proviene de sectores que lo han considerado incapaz de responder a las necesidades de las «parroquias populares». situación que ha permitido justificar la creación del nuevo municipio. Por otro lado, desde

adelantar la propuesta, es decir los miembros de la Comisión Legislativa Estatal, diputados Fernando Villasmil y Elíseo Fermín, sí bien generaron argumentos basados en la información estadísticas acerca de las carencias y necesidades de los habitantes de los sectores del oeste de Maracaibo, no lograron convencer a los ciudadanos sobre el hecho de que la propuesta es una respuesta viable a las necesidades sociales contempladas en esas estadísticas. Por el contrario, se generó una matriz de opinión que evaluaba la propuesta como una maniobra política, destinada a desmembrar el poder y el alcance de los grupos políticos que en torno al Alcalde de Maracaibo y su nueva alianza con el gobierno nacional, habían alcanzado. Por otra parte, los sectores de PUMU, utilizando las contradicciones del marco legal existente, no han logrado construir una "imagen" de credibilidad; de hecho, Ramírez, opuesto inicialmente a la división del Municipio, hoy es uno de los pre-candidatos del MVR para presidir la nueva municipalidad.⁷

6. Fundamentos legales, técnicos y financieros asociados

A pesar de los cambios introducidos por la Constitución de 1999, aún se mantienen vigentes los requisitos legales de la normativa anterior, en tanto que la Asamblea Nacional se encuentra en mora respecto a su obligación de dictar una legislación que desarrolle los nuevos principios constitucionales sobre el régimen municipal (Romero, 2005) esto es debido a la disposición transitoria cuarta, punto siete, la cual estipula que se mantienen los municipios y las parroquias existentes hasta su adecuación al nuevo régimen previsto en el nuevo ordenamiento constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

En este sentido, en el período de sesiones del año 2004, el Consejo Legislativo del estado Zulia procedió a aprobar la creación del municipio Maracaibo Oeste. Aunque tal decisión fue cuestionada inmediatamente por diferentes representantes de la oposición, dos importantes decisiones del TSJ permiten salvar la oposición política al procedimiento del Legislativo regional. Por un lado, el 6 de noviembre de 2003 se declaró inconstitucional la omisión de la Asamblea Nacional de dictar la nueva legislativa tal como lo estipulan las disposiciones transitorias de la Constitución de 1999, dando un plazo de tres meses para subsanar la falta. El segundo procedimiento, con fecha 31 de mayo de 2004, es una consecuencia del incumplimiento legislativo para sancionar la nueva ley. Según esta última decisión, mientras persista la falta, la creación de entidades locales de gobierno se regirá por la LORM y por el artículo 71 de la constitución. En consecuencia, el Consejo Legislativo del estado Zulia deberá convocar la realización de un referendo consultivo en un plazo no mayor a los 30 días desde la decisión de creación del nuevo municipio.

El artículo 169 de la Constitución de 1999 plantea que la organización de los municipios y otras entidades locales se regirá por ésta, por las normas que establezcan las leyes orgánicas y por las disposiciones legales que en conformidad con ellas dicten los Estados. Así -aunque no aparezca explícitamente en las atribuciones del Consejo Legislativo estatal- se reconoce como atribuida por la norma, sobre todo con el artículo 164 que lo reconoce como competencia estatal. El punto clave es que, ante la mora legislativa de la Asamblea Nacional, sigue vigente la LORM reformada en 1989. Ésta estipula en su artículo 17 que es competencia de la Asamblea Legislativa estatal. Así, la decisión del Tribunal Supremo de Justicia es que, a falta de nueva ley, sigue vigente la anterior.

La autonomía del municipio venezolano comprende el ámbito político, el administrativo y el financiero (Acedo Payarez, 1999). Los aspectos técnicos de la viabilidad municipal dependen de la correlación adecuada de la manera como se pueda ejercer ésta autonomía con las condiciones objetivas de existencia.

Con respecto a la variable socio-económica, Villalobos y Romero (2003) afirman que Maracaibo vive el drama de las grandes urbes contemporáneas: crecimiento del número de excluidos, incremento de la marginalidad, nuevos problemas urbanos, deterioro de la calidad de vida, desigualdad de oportunidades, contaminación ambiental, un clima político enrarecido. El desempleo en la región zuliana –especialmente en la ciudad capital– abarca un 17%, llegando a colocarse el empleo informal en 52% (INE, 2002).

Esta situación se repite en lo relativo a la infraestructura sanitaria. La propia Alcaldía de Maracaibo (1999), ha informado que el 13% de la población no está servida por acueducto y el 87% presenta deficiencia en este servicio, se produce también la pérdida del 34% del agua tratada para el consumo

de este servicio es deficiente en buena parte de la población donde existe.

El sistema de cloacas está "... *en situación crítica, bocas de visita y colectores obstruidos producen desbordamientos de las aguas negras*" (Alcaldía de Maracaibo, 1999). A lo anterior puede añadirse que, de acuerdo con un estudio de Hidrolago –empresa estatal del agua– basado en el censo poblacional de 2001, más de 400 mil habitantes de 126 barrios de Maracaibo utilizan pozos sépticos.⁸ Esto equivale a que 29,6% de la población maracaibera no cuenta con el servicio de cloacas. En salud, el 80% de las necesidades no está satisfecha, sólo un 38% de la atención médica se realiza en ambulatorios y el 86% de los hospitales no funcionan en su total capacidad; la mayor parte de la atención es curativa y no preventiva (Villalobos y Romero, 2003).

Sánchez (2003), como se ha dicho en otra parte de este trabajo, dibuja el panorama social del nuevo municipio de forma nada alentadora, ya que estaría marcado por el hecho de que cada una de sus parroquias –con la excepción de Francisco E. Bustamante y Luis Hurtado Higuera– llegará a poseer más de 50% de su población en estado de pobreza.

Un aspecto importante dentro de la relación descentralización-eficiencia está directamente relacionada con la creación de estructuras e instituciones mediante las cuales se generen acciones desde la periferia al centro para la resolución de problemas. La descentralización es importante pero no suficiente a los efectos de conformar una burocracia alterna a la centralizada, liberadora de creatividad local suficiente para lograr el desarrollo local (Córdova Jaimes, 2004).

El carácter instrumental de los indicadores permite, entre otras cosas, una mejor gerencia política en tanto que puede ayudar a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y la gestión así como la evaluación de las políticas y los programas públicos (Mendoza Mayordomo, 2000).

Uno de los argumentos manejados para la creación del municipio Maracaibo Oeste ha sido la posibilidad de generar recursos para la atención de las necesidades más apremiantes de la zona occidental de la ciudad. En este sentido, de haberse creado esta nueva instancia local el presupuesto para el 2003 hubiese sido de 56.539 millones, incluyendo 21.000 millones recaudados por concepto de impuestos. Se plantea que esta cifra hubiese significado un incremento de 1.200% con respecto al gasto efectivo que la Alcaldía de Maracaibo realiza en esta zona. Lo que se presenta como problema no es un asunto de limitaciones presupuestarias sino de desigual distribución del gasto municipal por cuanto sólo se destina el 5% (Comisión de Descentralización, Límites y Fronteras, 2003).

Después de la creación del municipio Maracaibo Oeste podría haber un cambio significativo en la distribución de los recursos, siempre tan escasos. Es verdad que la creación de nuevos municipios lleva a una nueva repartición del recurso en detrimento de los municipios existentes, según la fórmula de cómputo del reparto del situado municipal, establecida en el artículo 128 de la LORM. Sin embargo, en el caso que compete, el resultado es diferencial.

La distribución por situado constitucional es una transferencia importante de los municipios en Venezuela. Entre los 21 municipios del estado Zulia, Maracaibo recibe el 22,8% de la transferencia total de dicho estado y es el municipio con mayor situado constitucional. Sin embargo, en términos per cápita, sus ciudadanos son aquellos que reciben menos en todo el estado. Existe una relación inversamente proporcional entre el monto del situado y el monto del ingreso per cápita. Dado el caso de la creación del municipio Maracaibo Oeste, éste se convertiría en el de mayor situado en todo el estado con 12,9%, quedando el municipio Maracaibo con algo más del 12%. Lo que verdaderamente importa acá es que, teniendo Maracaibo Oeste una abrumadora población pobre frente a Maracaibo, sin embargo, habría un menor ingreso per cápita. Esto implica un factor de mayor desigualdad. Con la aparición del municipio Maracaibo Oeste la distribución per cápita del ingreso por situado constitucional es más alto en comparación con el índice que maneja sólo Maracaibo. Se ha de considerar que la aparición de la nueva instancia de gobierno local implica una redistribución de los ingresos de los otros municipios no del nuevo municipio Maracaibo, el cual incluso es más alto.

Este es un aspecto político financiero que debería ser problemático para los municipios foráneos. Al momento de consultar a uno de los diputados, éste sencillamente dijo que ningún Alcalde se había quejado hasta entonces. Parecería pues que los actores políticos tienden a privilegiar otro tipo de intereses diferentes al mero incremento presupuestario.

Un análisis de gobernabilidad –sea como problema analítico o práctico– ha de considerar tanto la calidad de desempeño gubernamental (Flisfisch), como la capacidad de las instituciones políticas para cumplir la misión que tienen encomendada (Arbos y Giner, 1993). También se debe tener en cuenta la capacidad de las sociedades para dirimir conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos (Prats y Catalá, s/f). En este sentido, se hace necesario aprehender todas estas condiciones para poder dar viabilidad técnica y política al esfuerzo emprendido.

Una revisión de indicadores sociales de las parroquias permite enfocar que –una vez dada la división metropolitana– el Alcalde del resultante nuevo municipio Maracaibo vería disminuida su problemática social en tanto que quedaría conformado por las parroquias con mayor nivel de consolidación urbana y menores necesidades insatisfechas. En cambio, el Alcalde del municipio Maracaibo Oeste quedaría con las parroquias de prioridad de atención social, en tanto que algunas cifras clave sobre mortalidad y morbilidad general e infantil, tendencias de crecimiento urbano, cobertura educativa, escolaridad, infraestructura sanitaria, entre otras dan a entender que éste territorio presenta el mayor número de necesidades sociales acumuladas. En otras palabras, no significa que disminuye la problemática social de esta parte de Maracaibo sino que serán menos responsabilidades, en términos de política social, para el alcalde de Maracaibo. Así, con este saldo negativo, se convertirían los problemas mencionados en obligación de respuesta para el Alcalde del nuevo ayuntamiento (Sánchez, 2003).

Aunque el nuevo municipio tiene fundamentación legal claramente establecida, las condiciones iniciales del mismo están seriamente condicionadas por un enorme déficit social, uno de los más significativos del estado Zulia. Así, las posibilidades de gobernabilidad municipal de Maracaibo Oeste están seriamente limitadas desde el mismo inicio constituyéndose en lo que podría un ser un foco de continua inestabilidad.

La creación o no de un nuevo municipio, genera una clara oportunidad de avanzar en la discusión de los alcances que los últimos teóricos han establecido acerca de los indicadores o variables para definir la gobernabilidad. Nos referimos a la posibilidad de emplear este caso para analizar la aplicabilidad o no de algunos de los elementos señalados en estudios recientes sobre gobernabilidad, elaborados a partir de las sugerencias del Banco Mundial (BM) y su contextualización en las realidades latinoamericanas. Por otra parte, cabe preguntarse acerca de la capacidad de los actores políticos –los viejos y los nuevos– para establecer normas o reglas de entendimiento, que si bien no pueden ser las mismas que direccionaron entre 1958 hasta 1993 la gobernabilidad en Venezuela, sí deben permitir una rearticulación de las relaciones socio- políticas en un contexto muy cambiante, a partir de las modificaciones suscitadas en el sistema político venezolano, desde finales de la década de los años 90 del pasado siglo XX.

Notas

¹ Este artículo es una versión resumida del Trabajo Especial de Grado para optar al Diploma de Estudios Avanzados en Gobernabilidad y Gerencia Política de la Universidad Católica Andrés Bello (2004).

² Se ha descrito (Rubén Perina, cf. Huerta Malbrán et al., 2000) grandes expectativas en torno a los beneficios que la descentralización promueve, haciendo referencia a los «potenciales democráticos» generados en las sociedades donde se aplica. Primero, el acercamiento del gobierno a la ciudadanía permite que esta puede controlar mejor la formulación de las políticas públicas al mismo tiempo que puede ejercer con mayor eficacia la rendición de cuentas que caracteriza la acción de los gobiernos democráticos. Segundo, favorece el desarrollo de liderazgos democráticos lo que representa un potencial de renovación política con fuertes bases en lo local y con una experiencia práctica que antes sólo se encontraba en manos de aquellos que ejercían posiciones a nivel nacional. Finalmente, de un modo más particular aún, la descentralización contribuye al surgimiento de una versión latinoamericana de la democracia, caracterizándola y redefiniéndola.

³ Venezuela tiene una larga historia de sucesivas centralizaciones y descentralizaciones cuyo inicio se remontan a los orígenes mismos de la República en 1811. Mientras que el siglo XIX el gran debate fue Centralismo vs. Federalismo, el siglo XX, en sus primeras ocho décadas, corresponde a una centralización que progresivamente dio paso a la descentralización política administrativa. Al respecto, ver Cuatrecasas y Manabisi (1994). La Constitución de 1961 configuró un Estado centralizado con nombres e

exigía que se estableciera un Estado centralizado que funcionara conforme con un esquema político propio del centralismo democrático. Un esquema estatal conformado por amplias autonomías estatales y municipales no hubiera contribuido entonces a la ejecución del proyecto político a establecer y estabilizar la democracia. Indudablemente esto generó también costos políticos por la excesiva concentración del poder en el centro (Brewer Carías, 1990).

⁴ Quines plantean que Venezuela es un país submunicipalizado argumentan que, con 916.445 km², apenas tiene 23 estados, 335 municipios, 1 municipio metropolitano, 1 municipio especial y 12 mancomunidades. Colombia, con un poco más de territorio, 1.141.568 km², tiene 33 departamentos y 1.035 municipios. Sin embargo, las cifras son aún mayores al contrastar que países más pequeños. España, con 504.782 km², está dividida en 19 comunidades autónomas, 8.056 municipios, 2 ciudades autónomas y 50 provincias. Italia reúne en sus 301.323 km² 20 regiones, 95 provincias y 1.035 municipios. Francia tiene 96 departamentos, 26 regiones y 36.771 comunas en sus 543.965 km².

⁵ El estado Zulia, aunque no es el más grande en extensión, es la entidad federal más poblada de la unión venezolana. Según resultados preliminares del XIII Censo General de Población y Vivienda 2001, en el estado Zulia se calculó una población de 2.983.679 habitantes distribuidos en 733.098 viviendas. El 92,15% de los habitantes de la entidad son consideradas población urbana (Instituto Nacional de Estadística, 2002; 2004).

⁶ El Instituto Nacional de Estadística de Venezuela reconoce como población urbana a todo aquel asentamiento con más de 2.500 habitantes. Por debajo de esta cifra la población es considerada rural.

⁷ Al respecto, Henry Ramírez indicó "Nosotros, a través de las misiones y de los otros programas sociales del Ejecutivo, logramos atender las necesidades de esas parroquias, al punto que en las recientes elecciones regionales obtuvimos mayoría de votos en el respaldo al alcalde Gian Carlo Di Martino, de manera que políticamente estamos fortalecidos" (Perozo, 2005b).

⁸ Panorama, 22 de agosto de 2002.

Referencias

1. ACEDO PAYAREZ, G. (1999). *Régimen Tributario Municipal Venezolano*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
2. ALCALDÍA DE MARACAIBO (1999). *Plan de Desarrollo Urbano del Municipio Maracaibo*. Maracaibo. Alcaldía de Maracaibo.
3. ANDRADA, M. (2003, mayo-agosto). "Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Pablo (1996-2002)". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18: 291-338. México.
4. ARBÓS, X. y GINER, S. (1993). *Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid. Siglo Veintiuno de España Editores.
5. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. Sin referencia del editor.
6. ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2002). Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.463. Caracas.
7. BLANCO, I. y GOMA, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Reforma y Democracia*, 26: 75-100. Caracas.
8. BRESSER PEREIRA, L.C. (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires. CLAD – Eudeba.
9. CALDERA, F. (2003). "La nueva sociabilidad política en Venezuela: 1992-2002". *Revista UNICA*, 7: 9-23. Maracaibo.

11. CLEMENTE, A. (2003). "La participación social en los procesos de descentralización" <<http://www.observatoriosocial.com.ar/fr-n12-6.html>> Consultado: 15/02/2005.
12. CLEMENTE, A. (s/f). "Descentralización y desarrollo en América Latina. Contradicciones de una ecuación incompleta". <http://www.cebem.com/adm/documentos/doc_clemente_mayo.pdf> Consultado: 15/02/2005.
13. COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, LÍMITES Y FRONTERAS (2003). *Por la Justicia Social ¡Un nuevo municipio ya!*. Maracaibo. Consejo Legislativo del estado Zulia.
14. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (2000). *Constitución y otras disposiciones transitorias*. Caracas. Editorial Panapo.
15. CONSEJO LEGISLATIVO DEL ESTADO ZULIA (2003). *Proyecto de Constitución para el Zulia*. Maracaibo. Gobernación del estado Zulia.
16. COPPEDGE, M. (1994). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. *Síntesis*, 22: 61-88. Madrid.
17. CÓRDOVA JAIMES, E. (2004). Descentralización y Organización Social en Venezuela. *Espacio Abierto*, 1: 99-122. Maracaibo.
18. DURÁN BARBA, J. (2003). Estrategias de Comunicación Política. En Izurieta, R et al (Coord.) *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires. La Crujía Editores.
19. ECHEVERRÍA VILLALOBOS, A. y CHOURIO GONZÁLEZ, M.G. (2001). "Hacia una interpretación de la dinámica barrial en Maracaibo". *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (1): 177-200. México.
20. FUENMAYOR, W. (s/f). Atlas del estado Zulia. Síntesis socio histórico y cultural. Maracaibo. Planos C.A.
21. GONZÁLEZ, M. (2003). "Gestión urbana participativa en Maracaibo: "Ciudadanía Plena" un mecanismo de superación de la pobreza". Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia-Fundación Habitat-CESAP-Alcaldía de Maracaibo.
22. HUERTA MALBRÁN, M.A.; Pressacco Chávez, C.F.; Ahumada Beltrán, C.; Velasco Jaramillo, M.; Puente Alcaraz, J.; Molina Meza, J.F. (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
23. IIES UCAB – CESA LUZ (2001). "Diagnóstico social del municipio Maracaibo (síntesis de fuentes estadísticas de la OCEI-SIGEL y el proyecto pobreza correspondientes a los años 1997-2000)". http://www.acuerdosocial.com/resources/download/cdt_74.zip Consultado: 11/03/2005.
24. INE (2002). Estado Zulia Primeros Resultados XIII Censo General de Población y Vivienda. Caracas. Instituto Nacional de Estadística.
25. INE (2004). *Estadísticas de Población del estado Zulia*. Maracaibo. Instituto Nacional de Estadística-Dirección estatal Zulia.
26. LEVINE, D. (2002). "Diez tesis sobre la decadencia y crisis de la democracia en Venezuela." En Carrasquero, J et al (Coord.) *Venezuela en la transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas. CDB Publicaciones.
27. LUQUE, T. (1996). *Marketing político*. Madrid: Editorial Ariel.
28. MENDOZA MAYORDOMO, X. (2000). "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". En F. Longo y M. Zafra (coord.), *Pensar lo público* (pp. 285-313). Granada. UIM - ESADE.

Documentación Administrativa, 224-225: 105-129. Madrid.

30. NOGUERA, F. (2003). "La Campaña permanente". En Izurieta, R et al (Coord.) *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires. La Crujía Editores.
31. PEROZO, M.C. (2005a, 9 de enero). "El Clez iniciará debate para un referendo por Maracaibo Oeste". *Panorama*, p. 2-5. Maracaibo.
32. PEROZO, M.C. (2005b, 13 de febrero). "Juntas Parroquiales: gestores legales de las comunidades". *Panorama*, p. 2-6. Maracaibo.
33. RAMOS J, A. (2003). La Transición venezolana. Aproximación al fenómeno Chávez. Mérida. Universidad de los Andes.
34. REESE, E. (2001). Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Santiago. CEPAL.
35. ROMERO J, J. (2003). "Conflicto, espacio público y cambios políticos de la democracia venezolana en el gobierno de Hugo Chávez (1998-2002)". *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 24: 30-77. Mérida.
36. ROMERO PIRELA, R. (2005, 5 de marzo). "El nuevo Municipio Maracaibo Oeste". *Panorama*, p. 1-4.
37. SÁNCHEZ, N. (2003). "El Nuevo Municipio: prioridades de inversión social, luego de la "eventual" división del municipio Maracaibo o "El nuevo Municipio es un Municipio sumamente pobre". Maracaibo. CESA.
38. SÁNCHEZ MELEÁN, J. (2004). *Participación, Descentralización y Constitución del 99*. Maracaibo. Universidad Católica Cecilio Acosta.
39. TORRES, Stella Maris (s/f). "¿Qué es la municipalización? http://www.cooperadoras.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=501&Itemid=96 Consultado: 05/01/2005.
40. VILLALOBOS, O y ROMERO, A. (2003) "El impacto de la comunicación en la creación del tejido social de Maracaibo, Venezuela". *Reflexión Política*, 9: 85-115. Bucaramanga.
41. VON HALDENWANG, Ch. (1997, enero-febrero). La legitimación de los procesos de ajuste en América Latina. *Nueva Sociedad*, 147: 34-43. Caracas.