



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES

TRABAJO DE GRADO

Presentado para optar al título de:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA (SOCIÓLOGO)

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO ANACO DEL ESTADO ANZOÁTEGUI (Estudio de Caso)

Realizado por:
Rafael Gil. Rodríguez
Leticia Y. Hernández

Profesor Guía:
Prof. Néstor Luis Luengo

RESULTADO DEL EXAMEN:

Este Trabajo de Grado ha sido evaluado por el Jurado Examinador y ha obtenido la calificación de: _____ () puntos.

Nombre: _____ Firma: _____

Nombre: _____ Firma: _____

Nombre: _____ Firma: _____

Caracas, _____ de _____ de _____



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIDAD: SOCIOLOGÍA**

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA
ALCALDÍA DEL MUNICIPIO ANACO DEL ESTADO ANZOÁTEGUI
(Estudio de Caso)**

Realizado por:

Rafael Gil. Rodríguez

Leticia Y. Hernández

Profesor Guía:

Prof. Néstor Luis Luengo

ENERO 2005

DEDICATORIA

A Lucía, la luz de nuestra vida y lo más grande e importante que tenemos.

A mi relación con Rafael, con quien he desarrollado los acontecimientos más bellos e importantes de mi vida: cinco años de estudio, nuestro matrimonio, el nacimiento de nuestra hija y la elaboración de nuestro trabajo de grado.

A Leticia Ysabel por su especial cariño y solidaridad en todo momento.....

Leticia y Rafael

AGRADECIMIENTO

Al Prof. Néstor Luis Luengo... quien con toda la paciencia del mundo definió y orientó el trabajo que hoy concluimos. Gracias infinitas por cada orientación, recomendación, minuto dedicado y por la actitud positiva que siempre encontramos en sus asesorías.

A todos los miembros del Departamento de Ciencias Sociales de la UCAB: A María Gabriela Ponce, Tito la Cruz, Lisset González,... de quienes recibimos una voz de aliento, un adelante en cada visita realizada a la institución.

A Lucía Ysabel Gil Hernández,... por su paciencia y espera cada vez que papá y mamá viajaron y tenía que dormir sin ellos.

A la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Al Alcalde Sr. Jacinto Romero Luna, a la Directora de Hacienda Lic. July Chárriz, A la Administradora Sra. Lelia Rodríguez, Al personal de la Secretaría de la Cámara Municipal en especial a la Srta. Yanina Camejo .. quienes con toda la calma, paciencia y atención nos proporcionaron la información necesaria para hacer posible este trabajo.

INDICE GENERAL

RESUMEN	x
INTRODUCCIÓN	11
I.- EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO	18
II.- MARCO TEÓRICO	
Parte A	
2.A.1 INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE ROBERT PUTNAM	19
2.A.2 ANÁLISIS DE PUTNAM SOBRE LOS MODOS DE ENTENDER EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	21
2.A.3 CRITERIOS QUE DEBE SATISFACER LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL SEGÚN PUTNAM	23
2.A.4 INDICADORES DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE ROBERT PUTNAM	24
2.A.5 COHERENCIA Y CONFIABILIDAD DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE PUTNAM	28
2.A.6 LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.A.7 LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA	33
PARTE B	
2.B.1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA, BREVE RESEÑA HISTÓRICA	35

2.B.2. LA COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO	41
2.B.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO	42
2.B.4 LOGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN, ASPECTOS LEGALES	45
2.B.5 ESTUDIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA	52

III MARCO REFERENCIAL

3.1. DE LA COMISARÍA AL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO ANACO	55
3.2. LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO ANACO	58
3.3 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA ALCALDÍA DE ANACO	63
3.3 EL PRESUPUESTO DE LA ALCALDÍA DE ANACO	68

IV.- MARCO METODOLÓGICO

4.1 TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	77
4.2 DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE PROCESOS DE POLÍTICA	79
4.3 DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE PRONUNCIAMIENTOS DE POLÍTICAS	87
4.4. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS	92

V.- PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

5.1 LOS PROCESOS DE POLÍTICA EN LA ALCALDÍA DE ANACO	98
5.1.1 LA ESTABILIDAD DEL GABINETE	99
5.1.2 LA PUNTUALIDAD PRESUPUESTARIA	104
5.1.3 LOS SERVICIOS ESTADÍSTICOS Y DE INFORMACIÓN	106
5.2 LOS PRONUNCIAMIENTOS DE POLÍTICA EN LA ALCALDÍA DE ANACO	109
5.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EN LA ALCALDÍA DE ANACO	119
5.3.1 LA PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS	120
5.3.2 LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL	128
5.3.3 USO DE FONDOS TRANSFERIDOS POR EL GOBIERNO CENTRAL	129

CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	138
ANEXOS	140

INDICE DE CUADROS Y TABLAS

III-1 Ingresos Estimados Vs. Recaudados. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	69
III-2 Ajuste por Inflación de los Ingresos Recaudados con Base en el año 1990. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	71
III-3 Estructura de los Ingresos. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	72
III-4 Estructura del Gasto Municipal por Sectores. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	75
IV-1 Escala de Evaluación de la Puntualidad Presupuestaria	84
IV-2 Escala de Evaluación de los Servicios de Información y Estadística	86
IV-3 Lista de Comprobación de las Áreas de Competencias con Legislación	89
IV-4 Escala de Evaluación de la Coherencia Legislativa	90
IV-5 Escala de Evaluación de la Creatividad Legislativa	91
IV-6 Lista de Comprobación de los Instrumentos de Política Industrial	95
V-1 Evaluación del Número de Gabinetes de Gobierno. Alcaldía de Anaco (1990 – 2003)	99
V-2 Evaluación del N° de Concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	101
V-3 Evaluación de la Estabilidad del Gabinete Municipal. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	104
V-4 Evaluación de Puntualidad Presupuestaria de la Alcaldía de Anaco (1990-2003)	105
V-5 Evaluación de los Servicios Estadísticos e Información. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	107
V-6 Situación de los Servicios Estadísticos e Información. Alcaldía de Anaco. (1990-2003)	107
V-7 Producto Legislativo de la Alcaldía de Anaco por Área. (1990-2003)	110
V-8 Evaluación de la Extensión Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	111
V-9 Áreas de Competencia con Legislación. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	112

V-10 Evaluación de la Coherencia Legislativa. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	113
V-11 Elementos de Coordinación de las Reformas Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	114
V-12 Evaluación de la Creatividad Legislativa. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	116
V-13 Elemento de Creatividad de las Ordenanzas o Reformas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	117
V-14 Evaluación de las Reformas Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)	119
V-15 Relación Cohortes atendidas / Calendarios Escolares efectivos del Programa de “Jardines de Infancia de la Alcaldía del Municipio Anaco” (1994-2003)	121
V-16 Relación Matrícula Efectiva/ Matrícula Potencial del Programa Jardines de Infancia de la Alcaldía de Anaco año Escolar 2002-2003	122
V-17 Relación Días Efectivos de Clase/ Días Calendario Escolar del Programa “Jardines de infancia”. Alcaldía de Anca. Año Escolar 2002-2003	123
V -18 Evaluación del Programa Jardín de Infancia de la Alcaldía del Municipio Anaco”	124
V-19 Relación Años Calendario / Años Efectivos del Servicio del Instituto Autónomo de Policía Municipal”de la Alcaldía del Municipio Anaco” (1990-2003)	126
V-20 Relación Días Efectivos de Servicio / Días de Servicio Planificado del Programa “Policía Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco Año 2003	127
V-21 Evaluación del Programa “Policía Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco	128
V-22 Evaluación de los Instrumentos de Política Industrial de la Alcaldía del Municipio Anaco.	128
V-23 Relación Montos Transferidos/ Montos Ejecutados por el FIDES a la Alcaldía del Municipio Anaco en los años 2001-2003	130
V-24 Relación Montos Transferidos/ Montos Ejecutados por el FIDES a la Alcaldía del Municipio Anaco en los años 2001-2003	132

RESUMEN

Robert Putnam es uno de los pocos investigadores que ha tenido la oportunidad de estudiar, desde su nacimiento y desarrollo, el desempeño de las instituciones representativas de gobierno, a partir de la ocasión única que significó en 1970 la creación de los 20 gobiernos regionales de Italia.

A este respecto, aún cuando han sido varios los trabajos de naturaleza teórica que sobre el desempeño se han presentado en Venezuela no existen suficientes estudios empíricos que los sustenten. De allí que pareció interesante desarrollar una investigación que permitiese constatar si se podía evidenciar un desempeño satisfactorio de las Alcaldías en Venezuela una vez realizada la descentralización del Estado.

Se decidió de esta manera iniciar un estudio de caso para Evaluar el desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco a partir del Proceso de Descentralización del Estado Venezolano para determinar la medida de su éxito o fracaso como institución en el período 1989- 2003, en función a la propuesta teórica de Robert Putnam en su obra “Para que la Democracia Funciones” (1994).

La investigación se sustenta en un diseño documental y como se centra en estudiar el cambio de uno o más indicadores en un periodo de tiempo, el estudio es longitudinal en función a los objetivos planteados. La técnica de recolección de datos es la recopilación documental y para el procesamiento de datos se empleó la estadística descriptiva.

La metodología utilizada ubica el estudio en un nivel de investigación descriptiva y un diseño documental. La unidad de análisis es el municipio de Anaco y en particular la gestión que transcurre desde 1989 hasta el año 2003.

Finalmente los resultados señalan la evaluación del desempeño institucional de la Alcaldía de Anaco con respecto a los procesos de política, los pronunciamientos de políticas y la implementación de políticas.

INTRODUCCIÓN

En los años ochenta se inicia en Venezuela un conjunto de reformas políticas con el fin de propiciar la participación de los ciudadanos comunes en la toma de decisiones en los distintos niveles del poder público a través de la descentralización como parte de un proceso complejo denominado la Reforma del Estado Venezolano.

Entre otras novedades, esta reforma incluyó la elección directa del Alcalde como figura representativa del poder ejecutivo a nivel municipal y el cambio de la denominación de los Distritos por el de Alcaldía a partir de 1989. De igual manera implicó la transferencia de servicios y funciones a los gobiernos regionales y locales como mecanismo para distribuir las competencias entre los diferentes niveles de gobierno e incrementar el alcance, la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad de los mismos. De allí surge, entonces, el interés por evaluar el desempeño de estas instituciones representativas una vez que han cumplido poco más de una década de vigencia y conocer la medida de su éxito o fracaso.

En términos específicos la presente investigación constituye un estudio de caso sobre desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui elaborado a partir del enfoque de Robert Putnam¹ en lo referente a los indicadores de procesos de política, pronunciamientos de política e implementación de política. No obstante, debe quedar claro que no pretende avanzar hasta la identificación de los factores determinantes de ese desempeño. Se ha seleccionado esta alcaldía entre muchas del país, por sus características particulares en los económico, político y administrativo.

¹ Putnam R. (1984) Para que la Democracia Funcione.

El Trabajo de Grado ha sido estructurado en cinco (5) capítulos que se describen a continuación. En el Capítulo I se identifica el problema de investigación así como el objetivo general y los específicos que orientan el estudio. El Capítulo II presenta los elementos teóricos de la propuesta de Putnam sobre el desempeño institucional y la medición del mismo, además se hace una referencia al proceso de Descentralización del Estado Venezolano así como a estudios recientes sobre el tema.

El Capítulo III, denominado Marco Referencial, describe en forma breve el proceso de conformación del poder municipal que da lugar a la Alcaldía de Anaco, así como la evolución de la estructura funcional y el presupuesto de esta Alcaldía.

El Capítulo IV está el Marco Metodológico empleado en el desarrollo de este estudio. Seguidamente se encuentra el Capítulo V que presenta los resultados de la investigación con el análisis de los mismos. Finalmente se ubican las conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos.

CAPÍTULO I EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las instituciones de gobierno de carácter representativo, además del componente político que las define, se encuentran involucradas en la prestación de servicios y el desarrollo de competencias que inciden en las condiciones de vida de los ciudadanos en lo referente a la satisfacción de necesidades tales como: vivienda, educación, servicios básicos y seguridad, entre otros. Por ello, los electores demandan soluciones concretas y resultados ciertos con el propósito de lograr un contexto social agradable para vivir.

Ciertamente, en la segunda mitad del Siglo XX se observa una transferencia progresiva de responsabilidades del gobierno central a gobiernos regionales y locales en muchas naciones que hasta ese momento se manejaban de manera centralizada, tal es el caso de Italia en Europa y Venezuela en América Latina, entre otras.

Estos gobiernos regionales y locales de elección popular, por ende más cercanos al elector, van asumiendo variados problemas públicos no sin evidenciar una significativa inexperiencia en tales responsabilidades. De allí la necesidad de hacer seguimiento de su desempeño institucional en la formulación e implementación de políticas que atiendan demandas específicas de los colectivos a partir de esta redistribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

En síntesis, estudiar la descentralización y el desempeño de los gobiernos locales específicamente, es pertinente por el impacto que pueden tener en el desarrollo de la sociedad, desde el punto de vista político y social, el éxito o fracaso de las reformas implementadas.

Al hablar de instituciones se puede decir que estas “son mecanismos no sólo para acuerdos, sino también para lograr propósitos”(Putnam, 1994, p.9). Esto significa que los electores no sólo esperan de las instituciones de gobierno que legislen y decidan sino que presenten resultados tales como: recoger basura, limpiar calles y plazas, construir viviendas y obras civiles, etc.

Aunque este tema ha despertado el interés permanente de las ciencias sociales y políticas principalmente en términos teóricos, en las últimas décadas en particular el enfoque se ha centrado en el desempeño práctico de las instituciones de elección popular a raíz de los múltiples fracasos democráticos en el mundo. Así mismo, la profunda preocupación por el éxito de las instituciones representativas en América Latina, Europa y África ha hecho que los académicos e instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) privilegien el estudio de la gerencia y eficiencia de los gobiernos democráticos.

En este orden de ideas, en Venezuela tiene lugar un conjunto de reformas que en 1989 dan paso a la primera elección popular de alcaldes y gobernadores de estado y el ejercicio de la autonomía administrativa y tributaria de los gobiernos locales y regionales, todo bajo un proceso denominado “descentralización del Estado Venezolano”.

Con respecto al modelo centralista predominante en el país hasta 1989 Hernández (1999) afirma que:

El proceso centralizador cumplió su papel fundamental de consolidar la unidad nacional, pero en el último cuarto del presente siglo la centralización comenzó a mostrar disfuncionalidades; se había hecho excesiva. Al frenar la participación ciudadana, impedía el desarrollo de la sociedad civil, acentuaba las desigualdades entre las regiones y se mostraba incapaz de gestionar eficientemente los servicios públicos (p.35).

Tales disfuncionalidades evidenciaban un agotamiento del modelo que conjuntamente con otros elementos de diversa índole afectaron la confianza de los venezolanos en las instituciones democráticas de gobierno. A este respecto, en 1985 se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) la cual en su diagnóstico atribuyó la crisis del estado centralizado a “una excesiva concentración y control de decisiones, de la información y recursos de toda índole” (Hernández, 1999, p.18).

La propuesta principal del proceso de descentralización, entonces, se centró en un enfoque modernizador y de reforma del gobierno central con una mayor cuota de participación de los electores a nivel regional y local unida a la transferencia y delimitación de competencias exclusivas y concurrentes, entre los actores regionales y locales. Este proceso de descentralización encontró su curso en dos sucesos determinantes: la aprobación de la Ley de Elección Directa de Gobernadores y Alcaldes y la Ley de Descentralización y Mecanismos Financieros.

La descentralización viene a revitalizar a estas dos instituciones de gobierno: la gobernación y la alcaldía. Con respecto a estas dos repotenciadas instituciones la descentralización implicó la transferencia o devolución negociada de responsabilidades y servicios a los poderes regionales y locales. En este orden de ideas es pertinente evaluar el funcionamiento de estas instituciones más allá de lo político.

Por lo anterior, el interés de este estudio se centra en el desempeño de la alcaldía municipal como institución de poder del estado más cercana al ciudadano común. Ciertamente, para el día de hoy los gobiernos municipales del país acumulan una experiencia de más de 14 años en el manejo de una amplia gama de responsabilidades tales como urbanismo, agricultura, vivienda, hospitales, servicios sanitarios, obras públicas, desarrollo económico y otras, que deben ser evaluados en forma objetiva.

Se ha seleccionado al Municipio Autónomo Anaco, ubicado en la zona centro del Estado Anzoátegui para medir su desempeño institucional a partir de la descentralización del estado venezolano. Este municipio próximo a cumplir 40 años en ejercicio del poder local se

consolida alrededor de la ciudad de Anaco la cual es una de esas “ciudades petroleras” nacidas en la primera mitad del siglo XX en una región con amplias reservas de hidrocarburos gaseosos. Esta característica le da una particularidad que lo diferencia de otros municipios del país en cuanto a la posibilidad de manejar montos significativos de dinero por ingresos fiscales propios.

Si bien el censo de población que se había realizado en 1891 registraba a Anaco como un caserío de 30 casas y 113 habitantes (Marcano, 1996) esta situación va a cambiar significativamente con la proliferación y auge de la actividad petrolera. La demanda de mano de obra por este sector de la economía produjo un flujo migratorio interno y externo que da lugar a un crecimiento acelerado del tamaño de la población de este caserío.

Para 1945 este poblado bajo la denominación de “Caserío Las Parcelas de Anaco” recibe su primera autoridad civil: la Comisaría General. En ese momento y producto de una agitada dinámica sociopolítica, la ciudad de Anaco inicia una evolución institucional que le lleva a ser elevada el 6 de julio de 1953 a la categoría de Municipio con el nombre de Municipio Guevara y Lira, y en 1965 a la condición de Distrito Anaco.

Posteriormente en 1989 con la Reforma a la Ley de Régimen Municipal cambia a la denominación de Municipio Autónomo Anaco y muestra en 1990 una población total de 66.030 habitantes según el Censo. Este crecimiento acelerado del tamaño de la población implicaba la necesaria adecuación del desempeño de esta institución del poder local a las demandas de este grupo de ciudadanos. Por lo anterior se reconoce la pertinencia de iniciar un estudio sobre la Alcaldía del Municipio Anaco para medir el desempeño de esta institución a partir de la descentralización del estado.

Esta investigación se apoya en el concepto de desempeño institucional de Putnam, el cual presenta un modelo que contiene los siguientes elementos: exigencias sociales, interacción política, gobierno, opción política e implementación. Este esquema supone que las instituciones de gobierno se esfuerzan por generar productos y resultados que son importantes para los ciudadanos. De esta manera se comprende que la medición del desempeño de las

instituciones de gobierno sea valiosa para obtener retroalimentación sobre el proceso de descentralización en Venezuela.

Es de relevancia esta investigación por cuanto los resultados que proporcione sobre el funcionamiento de estas instituciones del Estado que están directamente relacionadas con la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, arrojará luz sobre el éxito o fracaso en la transferencia de responsabilidades del poder central al poder local y es el punto de partida para las pertinentes acciones correctivas.

Este estudio, se sustenta en los 12 indicadores propuestos por Putnam los cuales buscan medir el desempeño institucional a la luz de tres (3) aspectos los cuales son: los procesos de política, los pronunciamientos de política y la implementación de política.

Sobre la base de estas ideas antes expuestas surge el problema de estudio en la presente investigación:

¿Cómo ha sido el desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco a partir de la descentralización del Estado Venezolano en el período 1990-2003?

Con el fin de responder a la anterior interrogante, se plantean las siguientes preguntas específicas:

¿Cómo han sido los procesos de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el período 1990-2003?

¿Qué características presentan los pronunciamientos de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el período 1990-2003?

¿Cómo ha sido la implementación de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el período 1990-2003?

1.2. OBJETIVOS DE INVESTIGACION

Objetivo General:

Evaluar el desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco a partir del Proceso de Descentralización del Estado Venezolano para determinar la medida de su éxito o fracaso como institución en el período 1990- 2003.

Objetivos Específicos:

- Evaluar los procesos de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el Período 1990-2003.
- Evaluar los pronunciamientos de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el Período 1990-2003.
- Evaluar la implementación de política de la Alcaldía del Municipio Anaco en el Período 1990-2003.

CAPÍTULO II EL MARCO TEÓRICO

PARTE A

2.A.1 INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE ROBERT PUTNAM

El estudio de las instituciones ha sido siempre uno de los temas de mayor interés de las ciencias políticas así como el desempeño de las mismas, por ello reconocidos autores contemporáneos le han dedicado largos años de estudio a comprender su funcionamiento en sociedades democráticas.

En este sentido, la creación de las regiones de Italia en los años setenta del siglo XX representó para Robert Putnam y muchos académicos italianos (Alberto Spreafico, Leonardi, Nanetti, Belluci, Berman, Cocchi y otros) una oportunidad única para estudiar, desde su nacimiento, el desarrollo y desempeño de estas nuevas instituciones de naturaleza representativa.

En efecto, luego de más de dos décadas, Putnam en su libro **“PARA HACER QUE LA DEMOCRACIA FUNCIONE”** (1994) presenta los resultados de un largo estudio comparativo de la dinámica del desempeño institucional de las diferentes regiones de Italia, el cual metodológicamente implicó la realización varios estudios por separado y el empleo de diversas técnicas para obtener amplia y sólida información sobre las veinte (20) regiones.

Ahora bien, el concepto de Desempeño Institucional que utiliza Putnam en su investigación, lo elabora a partir de sus diferencias y coincidencias con las diversas tendencias teóricas que recientemente han retomado el estudio de las instituciones bajo el nombre de “el

nuevo institucionalismo”. Esta corriente teórica con base en la “teoría del juego” y en los “modelos de elección racional” considera a las instituciones como un juego donde sus actores tienen un comportamiento basado en las reglas por ellos establecidas.

A la luz de este enfoque, las instituciones son vistas como un conjunto de reglas de juego donde su éxito está basado en la capacidad de los actores para resolver diferencias con la mayor eficiencia posible. Putnam llama la atención sobre lo limitado de este enfoque y da su primera señal sobre el desempeño institucional al afirmar que “las instituciones son mecanismos no sólo para lograr acuerdos sino para lograr propósitos” (1994, p.9).

De esta manera, en una sociedad la calidad del desempeño institucional estará en función de la capacidad de las instituciones de gobierno de resolver problemas concretos de forma eficiente y acorde con las expectativas de los ciudadanos.

Un segundo elemento que resalta Putnam es la facultad del contexto social para influir en el desempeño práctico de las instituciones; en consecuencia, se deben considerar las exigencias sociales donde se requiera de la acción de las instituciones. Por tanto, el entorno proporciona los insumos que las instituciones gubernamentales emplean con el fin de producir resultados en respuesta a ese mismo entorno.

Dadas estas diferencias, el concepto de desempeño institucional utilizado en el estudio de las regiones de Italia se resume en un modelo muy simple de gobierno: exigencias sociales - interacción política - gobierno - opción política - implementación. Por tanto, el desempeño institucional es el resultado de la implementación de opciones políticas de gobierno generadas por la interacción de los actores políticos en demanda de respuesta a sus exigencias sociales.

En este modelo el rol protagónico lo ejerce un entorno social que tiene demandas concretas para las instituciones gubernamentales, y éstas deben reaccionar implementando opciones políticas que resuelvan efectivamente tales demandas.

Por último, Putnam destaca que la sensibilidad y efectividad contribuyen al logro de altos estándares de desempeño de las instituciones democráticas, esto es “sensible a las necesidades de sus electores y efectiva en el uso de recursos limitados para satisfacer esas necesidades” (1994, p.9). Pero también advierte que esta es un área muy compleja, pues en ocasiones los efectos de la acción gubernamental, aún cuando sea bien diseñada y efectivamente implementada, puede no coincidir con las expectativas de los interesados.

2.A.2 ANÁLISIS DE ROBERT PUTNAM SOBRE LOS MODOS DE ENTENDER EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En cuanto al estudio de la dinámica del desempeño institucional, Putnam considera que se pueden encontrar tres (3) amplios modos de explicarlo en la actualidad.

El primero de estos modos se basa en el diseño institucional y el mismo ejerció su dominio a lo largo del siglo XIX (Stuart Mill) e inclusive hasta mediados del siglo XX. Según Eckstein y Apter (c.p. Putnam, 1994) sus seguidores:

Asumían en general (en esos análisis) que el gobierno representativo viable ... dependía... solamente del arreglo apropiado de sus partes formales y de una razonable buena suerte en la vida económica y asuntos institucionales; y que la buena estructura serviría aún en ausencia de la buena suerte (p.10).

Esta escuela de pensamiento antepone al diseño institucional como la condición primordial para que un gobierno representativo sea viable, inclusive considera que una buena estructura es fundamental para la viabilidad de un gobierno.

Ahora bien, en el estudio de las regiones italianas el diseño institucional aparece reseñado de forma indirecta, debido a que los veinte (20) gobiernos regionales tienen una

estructura organizacional similar y difícil de cambiar por lo cual fue posible detectar la influencia de otros factores en el éxito institucional.

El segundo modo de entender el desempeño gira en torno a los “factores socio-económicos”. Para los pensadores de esta corriente (Aristóteles, Robert A. Dahl, Seymour Martín Lipset, Arturo Israel, entre otros) una democracia efectiva depende del desarrollo social y del bienestar económico, así mismo colocan algunos aspectos de la modernización como elementos vinculados a gobiernos que presentan estabilidad y que son efectivos.

En este sentido se puede afirmar, que los factores socio- económicos y la modernidad son elementos que determinan la efectividad de las instituciones democráticas y uno de los componentes que condicionan de alguna manera un buen desempeño de las instituciones democráticas.

En efecto, este segundo enfoque es de gran relevancia para Putnam dadas las marcadas diferencias de desarrollo económico entre las regiones de Italia y el interés por evaluar directamente el complejo vínculo entre modernidad y desempeño institucional en sus investigaciones.

El tercer y último modo que pretende entender la dinámica del desempeño institucional, hace hincapié en los factores socio-culturales. Se ubican dentro de este enfoque obras tales como La República (Platón), Cultura Cívica (Almond y Vera) y la Democracia en América (Alexis de Tocqueville) Esta última es una obra emblemática en cuanto a la inclusión de las tradiciones socioculturales en el análisis político y de gran influencia en el estudio del desempeño institucional de Putnam sobre las regiones de Italia.

En resumen, se observa que estos tres (3) modos de entender el desempeño institucional enfatizan, el primero el diseño institucional, el segundo los factores socio-económicos y los elementos de la modernidad, y el tercero los factores socioculturales

2.A.3 CRITERIOS QUE DEBE SATISFACER LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL SEGÚN PUTNAM

Una medición seria del desempeño de instituciones democráticas debe superar exigentes y rigurosas pruebas que respalden los resultados obtenidos y que refleje de forma imparcial y convincente el éxito institucional. A este respecto Putnam (1994) señala que toda medición del desempeño debe satisfacer los siguientes requisitos:

- a) **Debe ser completa:** el hecho de que un gobierno tenga muchas cosas por llevar a cabo, hace necesario que se estudie todas las actividades tanto las convencionales y las novedosas con el fin de que la evaluación abarque todos los campos de acción de los gobiernos en estudio.
- b) **Debe tener coherencia interna:** dado que los gobiernos tienen la facultad de realizar diferentes actividades en áreas diversas, abre la posibilidad a la hora de evaluar diversos gobiernos, que éstos sean mejor en un área que en otra, por lo cual las medidas operacionales del desempeño institucional deben tener relación con esta multidimensionalidad de actividades.
- c) **Debe ser confiable:** se refiere en este punto a la durabilidad en el tiempo que debe tener el desempeño institucional, con lo cual lo que llama el autor “categorización de las regiones” debe permanecer en el tiempo y no cambiar constantemente.
- d) **Debe corresponder a los objetivos y evaluaciones de los protagonistas y del electorado de la institución:** el hecho de tratarse de gobiernos democráticos los cuales tienen responsabilidades con los ciudadanos de sus regiones hace necesario que las medidas objetivas utilizadas deben compararse con las opiniones del electorado así como con los líderes comunitarios de las regiones, y de esta manera no imponer “estándares” ajenos a los miembros de la región a la cual pertenezca el gobierno.

2.A.4 INDICADORES DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE ROBERT PUTNAM

Putnam selecciona doce (12) indicadores para medir el desempeño institucional de los diferentes gobiernos regionales de Italia en los siguientes aspectos: **los procesos de política, los pronunciamientos de política y la implementación de políticas**. Entre estos indicadores, unos tienen mayor precisión cuantitativa que otros pero todos tienen importancia para el desempeño.

Es pertinente aclarar que Putnam elabora tales indicadores en correspondencia con el marco político-administrativo y legal que regula el desempeño de las regiones de Italia a partir de 1970. En este sentido, la capacidad explicativa de estos indicadores está limitada al entorno italiano por lo cual cualquier intento de aplicarlos en la medición del desempeño de instituciones de elección popular fuera del contexto italiano requiere de una cuidadosa adaptación teórica y metodológica.

La Estabilidad del Gabinete es un indicador construido a partir del número de diferentes gabinetes de gobierno instalados en una región el cual mide el respaldo de la mayoría de la legislatura al gobierno regional. Es una medida que, aunque sencilla, muestra la capacidad de un gobierno para conformar un gabinete estable y ejercer una línea coherente de política.

Por el contrario, una región con muchos gabinetes evidencia la dificultad para conformar una coalición estable de gobierno. Putnam mide el número de diferentes gabinetes instalados en cada región de Italia durante los períodos legislativos de 1975-1980 y 1980-1985.

Por otro lado, **la Puntualidad Presupuestaria** da cuenta de los lineamientos administrativos que rigen la elaboración de los presupuestos anuales de las regiones de Italia según los cuales estos deben ser sancionados o aprobados antes del inicio del ejercicio fiscal, o sea, el primero de enero. Esta puntualidad da orden y claridad al desarrollo de la gestión de gobierno dado que la institución dispone de una planificación de los ingresos y gastos.

En el estudio de Putnam se evidencia que en el año 1972 los presupuestos anuales no se cerraron en la fecha establecida y en el pasar del tiempo las regiones presentaron demoras que variaban considerablemente de región en región. En este sentido, este indicador es un promedio del tiempo de aprobación del presupuesto por el concejo regional.

El tercer indicador evalúa **los Servicios Estadísticos y de Información** y la inclusión del mismo se basa en la premisa de que estando en condiciones iguales, un gobierno que tenga mejor información sobre su electorado y sus problemas puede responder con más efectividad.

En este sentido, las regiones de Italia fueron clasificadas según la amplitud de sus medios estadísticos e informativos encontrándose regiones ampliamente equipadas y otras que no disponían en lo absoluto de medio alguno.

En cuanto a **los pronunciamientos de política** los indicadores escogidos por Putnam evalúan de una manera rigurosa y amplia las decisiones de política de cada región. Estos indicadores son: Reformas Legislativas e Innovación Legislativa.

Con relación a las **Reformas Legislativas** se incluye una evaluación de todo el producto legislativo de cada región de Italia en tres diferentes áreas de política: desarrollo económico, planificación territorial y medio ambiente y servicios sociales. A su vez, cada área es analizada según tres (3) amplios criterios: la extensión de la legislación, la coherencia de la legislación y la creatividad de la legislación.

La extensión de la legislación corresponde al grado en que el cuerpo de leyes regionales producidas durante ese período se ocupó de una amplia o estrecha gama de necesidades sociales. La Coherencia es una medida que señala el grado en que las diferentes iniciativas legislativas fueron coordinadas e internamente coherentes. La Creatividad es el grado en que la legislación identifica nuevas necesidades, experimenta nuevos servicios o crea incentivos para nuevas formas de iniciativa privada.

Por otra parte, **la Innovación Legislativa** es una medida del promedio en que las diferentes regiones o gobiernos subnacionales de Italia acogieron una Ley Modelo de reciente sanción.

Putnam examinó la rapidez con la cual las regiones acogieron un grupo de leyes que aparecieron en Italia en doce diferentes tópicos: contaminación del aire y del agua, promoción de la pesca, protección al consumidor, clínicas médicas de prevención, regulación del mineraje o tajo abierto, clasificación de los hoteles, protección de los animales salvajes y otros suministros

Finalmente, Putnam utiliza seis (6) indicadores para evaluar a los gobiernos regionales en **la implementación de políticas**, estos miden la capacidad para ejecutar o llevar a cabo sus políticas en los múltiples sectores de la actividad de un gobierno regional tales como: la prestación de servicios, el repertorio de herramientas de política industrial desplegadas en cada región y la efectividad de los gobiernos en el uso de los fondos que recibieron del gobierno central italiano.

En este orden de ideas, **la Prestación directa de servicios** por parte de los gobiernos de las regiones de Italia es evaluada con dos (2) los indicadores: centros de cuidado diario (Guarderías Infantiles) y las clínicas familiares.

Así se tiene que el indicador **Centros de Cuidado Diario** corresponde al número de centros de cuidado diario subvencionados por la región que comenzaron a funcionar a partir de diciembre de 1983, estandarizados por la población infantil entre cero y cuatro años.

Por otro lado, el indicador **Clínicas Familiares** es una medida del número de clínicas familiares estandarizada para la población regional y en operación desde mayo de 1978. Constituye un indicador útil de la capacidad de una región para implementar reformas de política.

En cuanto **al repertorio de herramientas de política industrial** desplegadas por cada región para fomentar el desarrollo económico en su territorio este indicador las evalúa según lo sofisticado o rudimentario de las mismas. De esta manera se computan los instrumentos de política industrial efectivamente desplegadas por la región entre un conjunto de potenciales herramientas de política industrial.

Entre las herramientas potenciales se incluyen: el plan regional de desarrollo económico, el plan regional para el uso de las tierras, los parques Industriales, las agencias de financiamiento del desarrollo regional, los consorcios de desarrollo industrial y mercadeo, y los programas de entrenamiento en el trabajo

Los siguientes tres (3) indicadores evalúan **la efectividad de los gobiernos regionales en el uso de los fondos que recibieron del gobierno central** para el sector agrícola, las unidades sanitarias locales y los fondos de vivienda y desarrollo urbano.

En relación a la **Capacidad de ejecución Presupuestaria en Agricultura**, Putnam afirma que las iniciativas de política de una región en este importante sector económico se pueden medir con la fracción de fondos asignada y lo que esa región desembolsó realmente según lo planificado durante los años siguientes.

El gasto de la Unidad Sanitaria Local es un indicador que evalúa la transferencia de responsabilidad del servicio de salud central a las regiones italianas mediante la implementación de una innovación organizacional denominada “Unidad Sanitaria Local (USL)”.

A partir de allí se plantea que una medida de la disponibilidad de la región para cumplir sus responsabilidades en esta área lo constituyen los gastos en Unidad Sanitaria Local per cápita para 1983, cinco años después de haber entrado en vigencia el estatuto nacional.

Así mismo, el **Gasto en Vivienda y Desarrollo Urbano** corresponde a una medida de la capacidad de las regiones para emplear fondos, medido con la fracción de los fondos asignados por las autoridades centrales que cada región realmente desembolsa.

El último indicador, **Capacidad de respuesta de la Burocracia**, aborda la evaluación desde la óptica de los ciudadanos comunes. Mediante un experimento Putnam pudo apreciar la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales al ciudadano común ante una supuesta solicitud de información sobre tres (3) problemas específicos que requerían la acción gubernamental de las regiones. Con la información obtenida elaboró un índice compuesto de la capacidad de respuesta.

2.A.5 COHERENCIA Y CONFIABILIDAD DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE PUTNAM

Los doce (12) indicadores reflejan la diversidad de actividades que los gobiernos hacen por y para sus ciudadanos, al respecto Putnam (1994) plantea que a pesar de esta diversidad, y de la reconocida dificultad para medir el desempeño, encuentra gratificante descubrir una coherencia sorprendentemente alta entre los doce indicadores del desempeño institucional. Al respecto plantea una conclusión de su investigación:

Las regiones que tienen gabinetes estables adoptan presupuestos a tiempo, invierten sus asignaciones según lo planificado y son pioneras en la formulación de leyes, son en casi todo, las mismas regiones que proveen centros de cuidado diario y clínicas familiares, desarrollan una amplia planificación urbana, dan préstamos a los agricultores y responden prontamente la correspondencia (p.9).

Aún encontrando una coherencia entre estos indicadores, Putnam señala que la correlación entre estas medidas de desempeño están lejos de ser perfectas y por ello propone,

a partir de estos doce indicadores, se elabore un Índice resumen del desempeño institucional” que busque reducir el impacto idiosincrático de cualquier medida sola.

2.A.6 LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, algunos gobiernos democráticos (Colombia, México, Nicaragua, Centroamérica, Costa Rica) han precisado mecanismos para implementar políticas orientadas a conocer el desempeño que han tenido en áreas específicas como la salud, la educación e inclusive como gobierno. A continuación se describen los más relevantes en cuanto a sus objetivos, metodología y alcance.

2.A.6.1 El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica

Con el fin de rendir cuentas se crea en Costa Rica a mediados de los noventa El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), en un esfuerzo mancomunado del gobierno de esa nación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se le considera una herramienta que pretende evaluar la gestión de los gobiernos del mencionado país, y no de una gestión en particular.

Los objetivos que se ha planteado el SINE (MIDEPLAN, 2000) son los siguientes:

- Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia.
- Procurar el mejoramiento continuo de la gestión de las entidades del poder ejecutivo al ofrecer una herramienta gerencial que permite detectar rezagos y oportunidades para mejorar.
- Apoyar el liderazgo en cada sector, creando espacios para la coordinación, retroalimentación y el intercambio de experiencias e ideas entre los jefes de las instituciones sectoriales.
- Fomentar la cultura de la autoevaluación y rendición de cuentas en todos los funcionarios.

El alcance del SINE se ha incrementado de año en año significativamente, de 8 instituciones públicas evaluadas en 1996 fue creciendo hasta llegar a un total de 41 instituciones públicas en el año 2000, esto gracias al gran apoyo proporcionado por la Presidencia de la República de Costa Rica.

Es así como el SINE da seguimiento únicamente a las acciones estratégicas monitoreando su avance con la aplicación de criterios de evaluación de impacto de las mismas en la sociedad.

El sistema se sustenta en los “compromisos de resultados (CDR)”, estas son metas que surgen de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI) que aglutina las acciones estratégicas definidas por cada mandatario en concordancia con los lineamientos de la República, el plan Nacional de Desarrollo Humano y planes conexos de Costa Rica.

Así mismo el CDR establece la relevancia de cada acción evaluada, los criterios de evaluación, las metas y una escala de valoración para medir el desempeño según los resultados logrados.

A partir de los resultados logrados por las instituciones evaluadas, el SINE con una metodología muy particular genera una calificación general que señala en qué medida la institución alcanzó las metas acordadas en el CDR.

2.A.6.2 La Encuesta de Desempeño Institucional de Colombia

Esta encuesta de desempeño institucional fue diseñada por la “Corporación Transparencia por Colombia” en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento de Administración Nacional de Estadística (DANE) y la Vice-Presidencia de la República de este país en el contexto del Memorando de Entendimiento suscrito para fortalecer la información pública y los instrumentos de medición de la corrupción en Colombia (Página de la World Wide Web, consultada el día 08/07/04: <http://www.transparenciacolombia.org.co>).

Esta encuesta se aplicó de septiembre a octubre de 2003, su más reciente oportunidad, a 98 entidades de nivel central, 29 de nivel departamental, 32 corporaciones autónomas y 4 entidades de investigación científica y ambiental, con el fin de evaluar el desempeño del año 2002. En cuanto a la metodología de recolección de datos la ficha técnica señala que esto se logra por medio de auto-diligenciamiento asistido.

2.A.6.3 El Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDE) de México

La Asociación de Municipios de México (AMMAC) con la asesoría de la Asociación de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, siglas en inglés) y el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ISAIN, siglas en inglés) logró desarrollar el Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES).

Este ejercicio de medición que apenas inicia en México se planteó como objetivos: (1) ayudar a los gobiernos locales a mejorar su eficacia y eficiencia de los servicios que brindan a la sociedad y (2) proporcionar a los ciudadanos mexicanos información confiable, clara y relevante para comparar el desempeño entre gobiernos municipales e (3) impulsar a los servidores públicos a mejorar continuamente su gestión (Página de la World Wide Web, consultada el día 15/10/04: [http:// www.ammac.org.mx/relevante/sindes](http://www.ammac.org.mx/relevante/sindes)).

El SINDE es un sistema que de forma general, y en una etapa inicial, evalúa nueve (9) áreas operativas de la administración municipal con el uso de 50 indicadores. En los momentos actuales está integrada por 21 municipios con diferentes características demográficas, económicas y sociales, dirigidos por un conjunto de especialistas en administración de servicios que, bajo la denominación de Consorcio de Indicadores, inició en 2001 las primeras reuniones para elaborar este sistema.

Las áreas operativas evaluadas por el SINDE son: (1) recolección de basura, (2) disposición final de residuos sólidos, (3) parques y jardines, (4) procedimientos administrativos, (5) tesorería, (6) seguridad pública y tránsito, (7) agua potable y drenajes, (8) construcción y mantenimiento de vialidades y (9) alumbrado público.

2.A.6.4 El Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal para Centroamérica (SIDEMU)

El SIDEMU es el Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal para Centroamérica una iniciativa de la Federación de Municipios del Istmo Centroamérica (FEMICA). El objetivo que pretende el SIDEMU es convertirse en una herramienta de apoyo a la gestión de los gobiernos locales, entregando información relevante y análisis comparativos de desempeño basados en un conjunto de indicadores comunes (Página de la World Wide Web, consultada el día 21/09/04: [http:// www.sidemu.femica.org/sidemu](http://www.sidemu.femica.org/sidemu)).

La meta del SIDEMU una vez concluida la fase de diseño del sistema es ser instalado en 16 municipalidades, en las entidades nacionales participantes y en FEMICA en cinco áreas: finanzas, administración y gestión de recursos humanos, planificación del desarrollo municipal, gestión de los servicios y administración del medio ambiente y los recursos naturales. Actualmente la información disponible corresponde a datos de prueba del sistema.

2.A.6.5 La Encuesta de Indicadores de Desempeño de Nicaragua

El gobierno de Nicaragua a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en el marco del Convenio de Colaboración Institucional con el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (UNIFOM) aplicará en 2005 la Encuesta de Indicadores de Desempeño de las 152 Alcaldías de este país con el objetivo de actualizar la información mediante la recolección de registros administrativos que permitan fomentar el actual sistema que posee el UNIFOM.

Para la recolección se aplicará un formulario estructurado dirigido a las municipalidades compuesto por seis (6) secciones: dimensión desempeño administrativo municipal, gestión de proyectos, planificación municipal, servicios públicos municipales, funcionamiento del Concejo Municipal, dimensión finanzas e inversiones municipales (Página de la World Wide Web, consultada el día 03/01/05 [http: // www.inec.gob.ni](http://www.inec.gob.ni)).

2.A.7 LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) sancionada en el año 2001 y publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela el 17 de octubre de ese mismo año aborda en un único texto normativo una amplia gama de aspectos relacionados con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Traslaciones de Competencias del Poder Público del año 1989 que es importante analizar de cara a medición del desempeño de la administración descentralizada funcionalmente.

De esta manera, la noción de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Públicas está incluida en el “Principio de Funcionamiento Planificado y Control de Gestión y de los Resultados” como una atribución tanto de los órganos de control nacionales, estatales, de los distritos metropolitanos o municipales.

En este sentido, la LOAP señala dentro de la normativa de control sobre los entes desconcentrados y descentralizados funcionalmente que es una atribución de estos órganos de control “evaluar en forma continua el desempeño y los resultados de su gestión e informar oportunamente al Presidente o Presidenta de la República, gobernador o gobernadora, alcalde o alcaldesa, según corresponda” (Art.117).

En correspondencia a esta atribución antes citada, la LOAP señala que “determinarán los indicadores de gestión aplicables para la evaluación del desempeño institucional de los órganos desconcentrados y descentralizados funcionalmente de conformidad con el reglamento respectivo” (Art. 119).

Se debe tener claro que esta evaluación del desempeño se sustenta en primer lugar, en el principio de administración planificada que en la LOAP queda evidenciada por la importancia dada al proceso de diseño de programas gubernamentales como instrumento de planificación. Y en segundo lugar, en el principio de eficacia dado que “la actividad de los

órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión (Art.19).

Un especial interés despiertan estos compromisos de gestión definidos en la LOAP como:

convenios celebrados entre órganos superiores de dirección y órganos o entes de la administración pública entre sí, celebrados entre aquellos y las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales, de ser el caso, mediante los cuales se establecen compromisos para la obtención de determinados resultados, los respectivos ámbitos de competencia, así como las condiciones para su cumplimiento como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios asignados (Art.129).

En este orden de ideas la relevancia de los compromisos de gestión radica en que estos “servirán de fundamento para la evaluación del desempeño y la aplicación de un sistema de incentivos y sanciones de orden presupuestario en función del desempeño institucional” (Art.130).

Ciertamente, está referido en términos formales y legales la noción de desempeño institucional en la LOAP así como la pertinencia de utilizar los indicadores de desempeño, no obstante, poco se ha avanzado en la aplicación práctica de estos instrumentos de control de gestión y resultado.

Solamente algunos programas en específico han tratado de introducir mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño como es el caso los Hogares de Cuidado Diario en la modalidad de Multihogar en lo que se refiere a seguimiento y evaluación. En consecuencia, es precaria la información sobre el nivel de éxito o fracaso de los entes descentralizados que arroje luz sobre los puntos débiles o fuertes de su desempeño.

PARTE B

2.B.1 CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA, BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La escogencia entre centralización y descentralización del Estado Venezolano es un dilema que se encuentra presente a todo lo largo de la historia política del país, inclusive desde su nacimiento como república y sigue siendo tema de discusión y pugna entre los actores políticos de nuestros días.

Sin embargo, de alguna manera el centralismo logró imponerse sobre el sistema federalista y al respecto afirma José Julián Hernández que:

En cada momento- cuando el dilema ha puesto en discusión cimientos importantes de la sociedad- se ha seguido una ruta y se ha rechazado otra; aún en los momentos en que pareció adoptarse un modelo (centro-federal) que acogía las dos vías, el centralismo prevaleció ahogando y haciendo cada vez más pasivos a los actores y proyectos que aspiraban y propiciaban una mayor redistribución del poder de manos del Ejecutivo, el centro o el Estado a manos de la sociedad, el ciudadano, la región o la localidad (1994, p.13).

A principios del siglo XIX, la constitución promulgada en diciembre de 1811 crea la primera república bajo un modelo federalista que no consigue en la realidad elementos que le permitan consolidarse como una nueva alternativa de gobernabilidad. Esta nueva nación, creada en el papel, agrupaba seis dispersas y aisladas provincias que participaron en su elaboración a las cuales otorgó grandes facultades.

En este sentido, ya el Congreso de Marzo de 1811 había dado una señal del acento federalista predominante entre los redactores, al haber dispuesto que “las provincias allí

presentadas debían organizarse como repúblicas soberanas y acto seguido éstas procederían a redactar sus propias constituciones“ (Mascareño, 2000, p.18).

No obstante, la incipiente Venezuela que ve promulgar su primera constitución en diciembre de 1811, tiene una serie de características que llevarán al fracaso de este primer intento republicano.

En primer lugar, está conformada por un conjunto de provincias que en lo político y en lo económico dependían de centros de poder localizados fuera de su territorio; en segundo lugar, no contaba con vías terrestres de comunicación que hiciera fácil el absceso entre ellas.

En tercer lugar, presenta un “recurrente conflicto entre las autoridades ciudadanas de los cabildos y las respectivas provinciales, fraguado y curtido por la necesidad de la corona española de ejercer un mayor control del territorio” (Mascareño, 2000, p.17). Todos estos factores conllevan a que la idea federalista inspirada en el proyecto de estado federal creado en Filadelfia, no se consolide.

Paradójicamente, la guerra de independencia va a llevar a que la misma república federal reconozca la necesidad de conformar un gobierno militar centralizado que concentre la toma de decisiones, por lo cual “le transfiere al General Francisco de Miranda las facultades extraordinarias que el disuelto Congreso le otorgara al Poder Ejecutivo a principio de 1812” (Mascareño, 2000, p.18).

La situación expuesta hasta aquí se va complicando con el pasar de los años y se va creando un clima de inestabilidad en la sociedad de la época de tal magnitud, que Simón Bolívar al redactar la Carta de Angostura de 1819 evidencia su inclinación por una constitución de contenido unitario y centralista que consolide la unidad e indivisibilidad de la República, elemento este que se refleja en la Constitución de 1821, y que se consagra con la creación de la Gran Colombia.

Es esta, quizás, la primera disyuntiva entre federalismo y centralismo en el país. Vale decir que, aún cuando la República nace inspirada en ideas de corte federalista por la influencia del estado federal creado en Filadelfia, la realidad exigía de un gobierno militar centralizado que pudiese enfrentar al poderío militar proveniente de España, y que consolidara la unión entre las provincias que conformarían la República de Venezuela.

Se presenta nuevamente el dilema entre federalismo y centralismo, cuando se separa Venezuela de la Gran Colombia en septiembre de 1830 y se promulga una nueva constitución. Para Mascareño (2000), el nuevo texto constitucional:

consagró una fórmula centro-federal, con gobernadores dependientes del Presidente de la República y diputaciones provinciales con miembros electos localmente. Pero es centralista, entre otras circunstancias, porque no dejó a las provincias otros beneficios que una escuálida descentralización administrativa, introduciendo prohibiciones expresas a las actividades de las diputaciones y, por tanto, no existiendo un verdadero espíritu federal (p.19).

A pesar de que esta nueva constitución de Venezuela, nace con ideas tanto federalistas como centralistas al derivarse de acuerdos entre los sectores conservadores y liberales de la sociedad Venezolana, no proporciona herramientas que facilitarían el proceso de descentralización, lo cual la convierte en una constitución centralista.

Una consideración especial merece la constitución de 1857 impuesta por José Tadeo Monagas y promulgada en diciembre de 1858. La cual, a pesar de introducir algunos perfiles federales y de ser producto de una convención donde constituyentes federalistas expusieron una serie de argumentos a favor del federalismo, al final resultó ser el texto constitucional “de mayor contenido centralista que ha tenido el país” (Mascareño, 2000, p.19).

Bajo esta constitución se inicia la denominada Guerra Federal, con el pretexto de defender al federalismo como fórmula que solucionaría los problemas de la república. La pugna entre centralismo y federalismo se ve reflejado en este período con una constitución de ideas centralistas pero con proclamas de sus adversarios a favor de un federalismo que dará paso a una guerra de cinco años, la cual es considerada como la más cruel y brutal que ha tenido Venezuela y que concluye con el triunfo de la Revolución Federal y la promulgación de un nuevo texto constitucional: “La Constitución de 1864”.

Esta constitución de 1864, es reconocida como auténticamente federal por mucho de los elementos que la misma contiene: La elección directa de gobernadores, la figura del senado cuyos miembros representarán a los estados, entre otras; sin embargo, la guerra federal trajo consigo el surgimiento del liderazgo armado denominado “EL Caudillo” que (según Mascareño), se reprodujeron de diversas maneras en las diferentes regiones del país, sometiéndolas a una constante inestabilidad.

Ahora bien, esta constitución federalista consigue como realidad a una Venezuela dividida cuyas porciones de territorio están sometidas por caudillos que cuentan con ejércitos y economías propias y con los cuales el nuevo modelo político tendría que convivir; y es Guzmán Blanco quien asume “este ensayo de convivencia política... aún cuando intentó detener las pretensiones de soberanía de los caudillos regionales sin resultados, logra imponer un pacto político de convivencia que permitió minimizar las turbulencias” (Mascareño, 2000, p.20).

Bajo esta orientación, el nuevo proyecto nacional nace guiado por ideas federales y logra su consolidación una vez ganada la Guerra Federal y promulgada la Constitución de 1864; no obstante, este texto constitucional está enmarcado en una sociedad donde los caudillos tienen el dominio de las diferentes regiones que componen el país y se hace imperativo buscar herramientas que faciliten la convivencia, esto lleva a introducir una serie de modificaciones orientadas a favorecer un poder central y no federal.

Para José Julián Hernández (1994):

Fueron los mismos liberales, en medio de dificultades económicas, la anarquía social, las disputas por el control del gobierno y el monopolio político, los que socavaron el proyecto como opción social, propiciando así la salida del centralismo despótico este surge contra un federalismo que se consideró inoperante pero, por sobre todo, insurge contra el centralismo que los propios liberales fueron construyendo durante la autocracia de Guzmán Blanco. Durante ésta, el gobierno se va consolidando dentro y a través de una estructura de mayor centralización (medios de comunicación y transporte, administración, políticas y formas legales centralizadas), de la coalición con los caudillos regionales utilizando el situado constitucional como forma de control económico y político, y con el envío de los delegados nacionales que representaban las autoridades de Guzmán Blanco en las localidades (p. 20).

Es así como dentro del mismo liberalismo a finales del siglo XIX, se introducen cambios orientados a un centralismo que posteriormente se convertirá en un centralismo despótico durante el período de Juan Vicente Gómez. A este respecto es Cipriano Castro, que en 1899 entra triunfante en Caracas con su Revolución Restauradora, quien prepara el terreno para la larga dictadura centralista de Gómez.

Durante el período de Castro y Gómez las ideas federalistas son desechadas para dar paso a un proceso de centralización absoluto que se consolida por una serie de alianzas alrededor del centro, la conformación de un ejército nacional formal, un partido central: el Liberal restaurador, la designación de gobernadores que no eran de la región, así como el logro del desarme nacional.

Vale decir que el período gomecista logró integrar políticamente al país aniquilando todo reducto caudillista, y consolidando un Estado de carácter centralizador. Igualmente, los regímenes que se desarrollan desde la muerte de Juan Vicente Gómez hasta 1945, elaboran textos constitucionales que continuarán con la estructura centralista desarrollada e instaurada por Gómez pero con matices que propiciarían la futura democracia.

En este contexto, sin hacer modificaciones institucionales de importancia, “las fuerzas del gomecismo intentaron administrar el cambio a través de un débil y contradictorio proceso de apertura hacia las libertades y la participación política dando algunas respuestas a la problemática social” (Hernández, 1994, p.24).

Ahora bien, la sociedad venezolana que encuentra el posgomecismo, cuenta con un conjunto de actores políticos que canalizan las nuevas necesidades de la población y que buscan entrar a un sistema que por su apego a un cuadro político e institucional conservador y elitescos, limita el manejo de las demandas y exigencias política de los nuevos actores políticos y lo llevan a un colapso (Hernández, 1994, p.24).

Durante este período un elemento del federalismo como lo es la elección de gobernadores, no fue asumido, tomándose una solución transitoria que se mantiene en la constitución de 1947, ya que ésta abre una ventana para una futura elección de gobernadores por parte de la población. En este sentido se decide consultar a la población sobre la conveniencia de esta elección a dos años de promulgada la constitución.

Para Mascareño la discusión sobre la elección de gobernadores se concreta en 1948 cuando un dirigente de Acción Democrática lideró la defensa de esta idea la cual culminó con una división de este partido político.

En los períodos posteriores se concretará un sistema centralizador heredado de Gómez, que se afianza con el perfil autócrata- centralista del dictador Marcos Pérez Jiménez. En este orden de ideas, la constitución de 1953 le suprime “todo tipo de autonomía a los estados, a los

cuales se les sustraen las competencias residuales, siendo éstas reservadas al poder nacional” (González c.p. Mascareño, p.22).

Una vez derrotada la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, la insipiente democracia nace como un sistema centralista en la cual la Constitución de 1961, afianza el carácter centralizador ahora avalado por el poder de los partidos políticos. En este período los partidos políticos asumen el monopolio del poder y acaparan la representatividad y la participación permaneciendo la federación como una forma (Brewer, 1994 c.p. Mascareño, p.23).

Sin embargo, la constitución de 1961 abre las puertas a una futura descentralización cuando contempla la posibilidad de elección popular de gobernadores de estados así como la transferencia de competencias y servicios nacionales hacia los estados y municipios. Con este basamento jurídico, así como por una serie de factores que vive la sociedad venezolana se crea en diciembre de 1984 mediante el decreto 403, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

2.B.2 LA COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), es conformada por un grupo multidisciplinario de personas designadas por el Presidente de la República de entonces, cuyo principal encargo fue el de “elaborar un Proyecto de Reforma Integral del Estado”, esta reforma significaba:

movilizar las fuerzas de la sociedad venezolana, a través de importantes cambios en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela (Copro, 1988, pp. 11).

A través de un conjunto de consultas y discusiones con los diferentes actores representativos de la sociedad venezolana de entonces, la comisión elaboró un conjunto de seis (6) líneas maestras las cuales son: (1) las reformas políticas, cuyo objetivo es elevar la calidad de la representación y participación en el sistema político, contribuyendo de esta manera a rearticular la relación entre el Estado y la ciudadanía así como al mejoramiento de la calidad del liderazgo nacional; (2) la descentralización, cuyo objetivo principal es la profundización de la democracia en la gestión pública, hacer más eficiente el funcionamiento del Estado; y (3) la redistribución del poder social. Cuarto (4), el fortalecimiento del Estado de derecho, el cual es la garantía real de las libertades y de que cada agente social pueda disponer de un horizonte confiable para sus actividades. Quinto (5) la profesionalización de la función pública, cuyo objetivo instaurar un régimen meritocrático en la administración pública e irradiar los criterios clientelares partidistas, etc., que existen. Y sexto (6), el desarrollo de las capacidades del Estado para formular políticas públicas.

A continuación se exponen los elementos de las reformas políticas que conllevan a la descentralización territorial específicamente en el área municipal por su vinculación con el tema tratado.

2.B.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA REFORMA DEL ESTADO VENEZOLANO

La descentralización es el eje central planteado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Para esta comisión, el camino que ha recorrido el país hacia la modernización ha estado marcado por dos grandes actores: por el Estado, que ha llevado la tutela sobre la sociedad y por los partidos políticos, quienes han jugado un papel determinante en esta forma de modernización, estando presente en gremios profesionales, sindicatos y otras formas de organización.

Esta forma tutelar del Estado sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad venezolana así como la participación de los partidos políticos en diversas áreas del ámbito

social le permitió al país entrar en el siglo XX con parámetros propios de la modernidad pero también contribuyó a profundizar una serie de deformaciones, que para el momento de la realización del Proyecto de Reforma del Estado se presentaban como el obstáculo más serio para el avance de dicho proyecto.

La COPRE señala que son muchas las áreas del acontecer nacional donde se podía contactar estas deformaciones. En el área política, se encuentra un gobierno totalmente centralizado que acumula en sus manos una desmesurada cuota de poder dada su condición de actor principal del proceso de modernización del país. A nivel estatal y local la participación de la sociedad en las decisiones locales era débil o nula ya que estos gobiernos estatales o locales tenían poca autonomía financiera y política.

Además, en el área administrativa se tiene una pesada maquinaria burocrática centralizada que cada día encuentra mayores dificultades para procesar los problemas de distinto orden y alcance acumulados en los niveles superiores de la gerencia funcional.

En el área económica encontramos a un Estado que posee una multiplicidad de actividades que le reduce tiempo, dinero y dedicación a actividades de mayor envergadura, además de condensar la decisión de distribución de los recursos del país, sin que otros actores involucrados tomen parte de la misma. , Y en el aspecto territorial:

Observamos la aglomeración de la población y de las actividades económicas en el principal centro de decisiones del país. Las limitaciones financieras, administrativas y técnicas que presentan los distintos entes gubernamentales para responder a las demandas que generan dichas aglomeraciones, se reflejan en buena medida en la situación caótica y en los niveles de pobreza crítica de la capital y en mayor medida aún, de las más importantes ciudades del país. ...De esta forma, la descentralización y desconcentración del poder político aparecen como condiciones para la ordenación del territorio en Venezuela (Copre, 1998, p.127).

Considera la COPRE que la maduración de la sociedad y el relativo estancamiento de los estilos de gerencia del Estado y de su estructura político- administrativa han producido una brecha que se debe corregir; por tal motivo, la descentralización se convierte en uno de los ejes fundamentales de la reforma, ya que se encuentra diseñada para dar respuesta al reclamo social, conquistar un mayor acceso a las decisiones e incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la administración. Implica también la transferencia de competencias y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos estatales y municipales.

Dentro de los elementos propuestos en esta reforma se encuentran varios aspectos: En lo administrativo, la transferencia progresiva de competencias de la administración pública nacional a lo estatal y municipal; en lo económico, la distribución equitativa y proporcional del situado constitucional, el desarrollo del sistema de planificación estatal, el aprovechamiento de las ventajas comparativas regionales; y en lo político, la elección directa de gobernadores y alcaldes, la elección nominal de los diputados estatales y los concejales, el fortalecimiento de los bloques parlamentarios, y el impulso a las organizaciones participativas de la comunidad.

En el área política, específicamente en el caso de los municipios, el Alcalde, la figura principal, será electo por elección popular directa y secreta. Se propone también en esta reforma la separación del poder ejecutivo y legislativo local con el fin de aumentar la capacidad de gestión municipal y poder diferenciar la responsabilidad del poder ejecutivo local del poder legislativo.

Este proyecto de sociedad y de cambio en las reglas de juego, se ve materializado en el año de 1989, “cuando se inicia en Venezuela el desarrollo de un sistema político-administrativo” (PNUD, 2000, p.17).

2.B.4 LOGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA, ASPECTOS LEGALES

La descentralización en el área política a nivel Municipal, se inicia con la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM), que entra en vigencia en el año 1978, esta Ley es reformada el 9 de Agosto de año 1988, (segunda reforma) así como el 14 de Junio del año 1989 (tercera reforma). Al respecto se estudian tres (3) áreas que son: (1) La descentralización en el área política, que se refiere a las elecciones universales y secretas que se plantean; (2) El área de competencia, que se refiere a aquellas actividades que según la Ley debe asumir la Alcaldía, así como las competencias de los Concejales como miembros del poder legislativo del Municipio; y (3) el área financiera, referida a los mecanismos legales a través de los cuales llegan los recursos a las alcaldías.

2.B.4.1 ÁREA POLÍTICA

Con el proceso de descentralización se introduce la figura del Alcalde, figura ésta que no existe en los extintos concejos municipales, solamente existía el presidente de estos concejos, así como los vicepresidentes. Con la LORM, se establece el Alcalde como figura del poder ejecutivo municipal, los mecanismos de su elección así como de los Concejales. Dentro de los artículos de la Ley Orgánica del Régimen Municipal que norma la elección del Alcalde y Concejales se encuentra los artículos 50, 51 y 56. El primero señala que

El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal. La rama ejecutiva ... se ejerce por órgano del Alcalde y la deliberante por órgano del Concejo Municipal ... La denominación oficial del órgano ejecutivo del Municipio será Alcaldía (LORM, 1989).

Asimismo, en cada municipio, o distrito metropolitano, se elegirá un alcalde por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la Ley

Orgánica del Sufragio. El alcalde podrá ser reelecto en la misma jurisdicción sólo para el período inmediato siguiente y, en este caso, no podrá ser elegido nuevamente hasta después de transcurridos dos periodos (Art.51). En cuanto a los Concejales, el artículo 56 establece que estos serán elegidos por votación universal, directa, y secreta.

2.B.4.2 ÁREA DE COMPETENCIAS

Según la Ley Orgánica del Régimen Municipal, en su artículo 30, a los Municipios le competen el gobierno y la administración de todo lo relacionado con bienes e ingresos así como áreas propias de la vida local tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal (Acosta, 1994). La ley es más específica en cuanto a la definición de competencias municipales en el artículo 36 en el cual presenta una larga lista de las atribuciones del poder municipal.

Según la LORM (GO n° 4109 15/6/89) se consideran competencias propias del Municipio, las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.
3. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano y local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Asimismo velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.
4. Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes, pavimentación de las vías públicas urbanas.
5. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas.
7. Servicio de transporte público urbano y de pasajeros.

8. Abastos, mataderos, ferias y mercados; en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primer necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
10. Protección del ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.
12. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos.
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.
14. Creación de institutos populares de créditos, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.
15. Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios.
16. Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
17. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre.
18. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

En cuanto a la competencia del Concejo Municipal según el artículo 76 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal son:

1. Elegir al vicepresidente, quién suplirá las faltas temporales del Alcalde en la Presidencia de la Cámara, o cuándo se produjere la ausencia absoluta antes de tomar posesión o antes de cumplir la mitad del período legal.
2. Nombrar, fuera de su seno, al secretario Municipal, al Síndico Procurador Municipal y al Contralor Municipal
3. Sancionar ordenanzas y dictar acuerdos.
4. Establecer su régimen interno de debates
5. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión.
6. Sancionar los planes de Desarrollo Urbanístico

7. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos Municipales. Para la asignación de los recursos de las parroquias, se oirá la opinión de la respectiva junta.
8. Aprobar las concesiones de servicios públicos o de uso de bienes del dominio público municipal y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos.
9. Dictar los acuerdos de formación de Mancomunidades, tomar la iniciativa para la fusión con otro Municipio y para la formación de Distritos Metropolitanos.
10. Aprobar el sistema de administración de personal al servicio de la entidad y establecer la escala oficial de sueldos de los funcionarios municipales.
11. Con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros y mediante ordenanza, crear Institutos Autónomos Municipales encargados de realizar actividades de carácter local, con las limitaciones que establezca la Ley Nacional, y autorizar, con la mayoría anteriormente señalada al Alcalde mediante Acuerdo, para crear empresas y otros entes descentralizados o para la participación del Municipio en entidades integradas conjuntamente con otras personas públicas o privadas, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas por la ley.
12. Autorizar al Alcalde, oída la opinión del Síndico, para desistir de acciones y recursos, convenir, transigir y comprometer en árbitros.
13. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que establezca el Reglamento Interno.
14. Otorgar licencia al Alcalde y al Síndico Procurador Municipal, para separarse temporalmente de sus funciones por causas justificadas.
15. Nombrar al personal del Concejo, de la secretaría y la sindicatura.
16. Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno y administración local.
17. Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo del Concejal
18. Las demás que le señalen las leyes, ordenanzas y demás instrumentos jurídicos aplicables:
19. Nombrar y destituir al Contralor Municipal (art. 92)
20. Crear las comisiones Permanentes que determine el reglamento interno (Art. 157)

2.B.4.3 ÁREA FINANCIERA

La Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) proporciona al Municipio una serie de instrumentos a través de los cuales éste puede obtener recursos financieros propios, a estos ingresos la LORM los clasifica en ordinarios y extraordinarios (Art.111).

Según el artículo 111, los ingresos ordinarios corresponden a los impuestos y las tasas municipales. Los primeros son definidos en la LORM como las cantidades de dinero que recibe el Municipio sin que exista la obligación de contraprestación inmediata de su parte, de los contribuyentes municipales para el mantenimiento de las operaciones que realiza en la consecución de la satisfacción de las necesidades colectivas locales. Por otro lado, las tasas se refieren al precio que paga el contribuyente municipal por la obtención de un servicio municipal determinado.

Son ejemplo de impuestos municipales la patente de industria y comercio, el impuesto sobre inmuebles urbanos, el impuesto sobre espectáculos públicos, el impuesto sobre vehículos así como también al impuesto sobre juegos y apuestas lícitas y el impuesto sobre publicidad comercial, entre otros.

Según Acosta (1994) pueden ser considerados como tasas los ingresos que provienen de: (1) la contribución por mejoras, (2) las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, (3) los intereses producidos por cualquier clase de créditos fiscal municipal, (4) el producto de la administración de los bienes o servicios municipales, (5) las pre-ventas que satisfagan al Municipio, los institutos autónomos, empresas, fundaciones, asociaciones civiles u otros organismos descentralizados del municipio, (6) los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género, (7) el producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en el ordinal 2º del artículo 112, (8) los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito, (9) el situado Municipal el cual constituye una fuente importante de recursos

financieros para el Municipio y consiste en una transferencia financiera que se hace del Presupuesto Nacional al Municipio.

En cuanto a los Ingresos extraordinarios estos se refieren “a las cantidades de dinero que ingresan de manera ocasional, especial o excepcional al tesoro Municipal”(Acosta, 1994, p.162). De acuerdo al artículo 112 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son ingresos municipales extraordinarios: (1) Las contribuciones especiales previstas en la Ley Nacional, (2) El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la Ley de la materia, (3) El precio de la venta de los Ejidos y demás bienes inmuebles municipales, (4) Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor, (5) Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

Además de estas alternativas financieras establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) con posteridad a la promulgación de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989) se sancionaron otros mecanismos financieros para el financiamiento de los municipios los cuales son los siguientes: el FIDES, la LAEE y cambios en situado municipal.

El Situado Constitucional como se planteó anteriormente, forma parte de lo que la LORM ha denominado “ingresos ordinarios”. Y consiste en una transferencia de recursos del estado central a las alcaldías. El situado constitucional es la principal fuente que ha soportado el proceso de descentralización nacional (Mascareño, 2000) ya que muchas Alcaldías dependen de él.

De acuerdo con un estudio realizado por González (1998) para una muestra de municipios, alrededor de 50% de los municipios venezolanos depende casi exclusivamente del situado, otro 25% de ellos es muy dependiente de esa transferencia intergubernamental, mientras que el restante 25% reporta una estructura de ingresos más equilibrada, combinando el situado con otras transferencias y fuentes tributarias propias.

Por otro lado, en septiembre de 1993 es creado el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el cual según su normativa, tendrían participación tanto los estados y los municipios, por tal motivo el presidente de entonces, Dr. Ramón J. Velásquez, dicta el Decreto—Ley N° 3265 que regula esta participación y crea el FIDES (Brewer c.p. Mascareño 2000).

Es el FIDES la primera forma de transferencia de recursos del estado central a los estados y Municipios después del Situado Constitucional, el cual se entrega bajo condicionalidad por proyecto. Esto significa que para poder solicitar y por ende acceder a los recursos del FIDES, los estados o Municipios presentarán proyectos y programas específicos, los cuales son sometidos a evaluaciones técnicas por parte del FIDES.

Otro mecanismo financiero que se une a los antes mencionados FIDES y LAEE en 1996 es la Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivados de Minas e Hidrocarburos (LAEE) la cual se sustentó en una previsión de la Constitución de 1961 según la cual había la posibilidad de una ley que estableciera un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados cuyos territorios contaran con recursos mineras, hidrocarburos u otros.

En ese año (1996) por iniciativa de las entidades petroleras y con apoyo de los legisladores de la provincia se logra aprobar la LAEE donde se establece que los Ingresos recaudados por los tributos previstos en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas, deducido el porcentaje correspondiente al situado constitucional, se destinará a los estados 20% para 1988, 25% para 1999 y 30% para 2000 y siguientes.

De ese total asignado a los estados, 70% se distribuirá entre los estados en cuyo territorio se encuentran hidrocarburos y 30% entre los restantes. La asignación entre los estado con minas e hidrocarburos se distribuirá, en 70% de acuerdo con la contribución fiscal, 20% en proporción a dónde se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y procesos petroquímicos. En los Estados donde no existan hidrocarburos, la distribución procede 90% con base en la población, 5% en la extensión y el otro 5 % para los estados con refinación y petroquímicos. A su vez, los estados que posean explotación minera recibirán una asignación en función de la contribución fiscal.

Las asignaciones especiales se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en las áreas de recuperación y conservación ambiental, investigación para el agro y la pequeña y mediana industria (PYMY) infraestructura médico- asistencial y programas preventivos, infraestructura educativa, consolidación de vialidad, infraestructura sanitaria y de transporte, protección del patrimonio cultural, viviendas e infraestructura agrícola. La coordinación de los recursos estará a cargo del Ministerio de Relaciones Interiores (MRI), al cual elevarán las respectivas solicitudes los gobernadores respaldadas por los proyectos de inversión.

Es así como la Ley de Asignaciones especiales se convierte en otra fuente de ingresos para los estados y los Municipios, sumado al FIDES y al Situado Constitucional.

2.B.5 ESTUDIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA

Uno de los trabajos más importantes que se ha llevado a cabo sobre el proceso de descentralización en Venezuela es el que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) patrocinó dentro del Programa para el Gobierno Descentralizado con el patrocinio de la Management Development and Governance División (MDGD) del PNUD, el cual fue coordinado por Carlos Mascareño, cuyo principal objetivo se orientó a contar con un balance del proceso de descentralización venezolano en la década de los noventa.

Los objetivos que persiguió dicha investigación fueron siguientes:

- a) Evaluar el impacto de la descentralización venezolana sobre la gestión, capacidad y efectividad de los gobiernos estatales y locales.
- b) Identificar las contribuciones del proceso en la institucionalización de asociaciones entre los agentes del gobierno territorial, la sociedad civil y el sector privado.
- c) Evaluar el fortalecimiento de las comunidades en la planificación y gerencia de su propio desarrollo.
- d) Evaluar si la descentralización ha contribuido a mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de programas sociales dirigidos a la erradicación de la pobreza y de otras áreas del

desarrollo humano sustentable, y cómo lo ha hecho. e) Evaluar el valor agregado del PNUD y de otras instancias donantes en los esfuerzos nacionales por fortalecer la descentralización. f) Derivar una síntesis de lecciones aprendidas a partir del conocimiento obtenido sobre el proceso.

Este estudio abarcó cuatro (4) elementos básicos de la descentralización como son: a) el sistema político, el cual se fundamenta en la elección de gobernadores y alcaldes de manera universal, directa y secreta, b) la distribución de las competencias entre los niveles de gobierno, c) la estructura financiera, y d) los mecanismos de coordinación intergubernamental.

Se abordó el análisis de la evolución de las estructuras de gobierno en estados y municipios, para tratar de visualizar si efectivamente la descentralización había introducido alteraciones en las capacidades de gobierno instaladas antes que el proceso se iniciara. ...se abordaron los servicios públicos descentralizados en estados y municipios, así como la administración de programas sociales para lucha contra la pobreza ...se intentó visualizar hasta dónde la descentralización había incentivado la participación de la sociedad civil y del sector privado en la gestión estatal y municipal (PNUD, 2000, p15).

Dentro de los logros que ha obtenido el proceso de descentralización en Venezuela que señala este estudio se encuentra: el surgimiento de un nuevos liderazgo, diferente a los liderazgos provenientes de los partidos políticos dominante. Destaca también que el arreglo institucional dio paso a una descentralización de servicios asumidos por el poder central y que en algunos estados se encuentran administrados por gobernaciones tales como salud, puertos, aeropuertos, deporte, vialidad y en menor medida la educación. En los Municipios, estos han alcanzado logros en cuento a la calidad de los servicios que estos prestan.

En relación a los ingresos, los estados dependen casi en su totalidad de las transferencias del gobierno central, cuyo dinero proviene del situado constitucional, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y La Ley de Asignaciones Especiales para los Estados (LAEE), esto según Mascareño atenta contra la autonomía de la gestión estatal. En referencia a los Municipios, estos tienen una base tributaria más diversificada que les permite cubrir alrededor del 50% de sus gastos, aunque el estudio reflejó que más de la mitad de los municipios dependen en más de 80% de las transferencias centrales, lo cual debilita el proceso de descentralización en estas entidades.

En el área de programas sociales el estudio destaca la ineficiencia de algunas de las gobernaciones y alcaldías estudiadas que han puesto en práctica programas alimentarios, la atención al niño y al anciano, entre otros pero con baja focalización y con falta de coordinación con los programas del poder central.

Sin duda que la descentralización ha causado un impacto positivo en la sociedad Venezolana a pesar de las dificultades políticas, sociales y económicas que ésta vivió durante la década de los noventa, década de su instalación.

CAPÍTULO III

MARCO REFERENCIAL

En primer lugar esta sección tiene como propósito dar una panorámica rápida del proceso de conformación del poder local en el caso del Municipio Autónomo Anaco del Estado Anzoátegui, desde sus primeras referencias como caserío hasta su elevación a Distrito y posterior denominación como Alcaldía.

En segundo lugar pasar revista de los principales cambios en dos aspectos de interés como son: (1) en la estructura organizacional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco para analizar su incidencia en la conformación del gabinete de gobierno; y (2) en la estructura del presupuesto con la finalidad de considerar la situación administrativa y financiera de esta institución con cifras y datos precisos.

3.1 DE LA COMISARÍA AL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO ANACO

El nombre de “Anaco” aparece por primera vez en los registros oficiales de Venezuela en el Censo de 1891. “Las Parcelas de Anaco” formaba parte de la Parroquia San Joaquín del entonces Estado Bermúdez, y este era un caserío conformado por 30 casas y 113 habitantes para el momento.

Ahora bien, la primera autoridad civil de este caserío es establecida en 1945 cuando la Junta Revolucionaria de Gobierno que sucede al derrocado Presidente General Isaías Medina Angarita crea una Comisaría y designa al Sr. Pedro Centeno para ocupar el puesto de comisario.

Esta Comisaría del caserío “Las Parcelas de Anaco” ejerce su autoridad sobre un territorio en el centro del Estado Anzoátegui, que se encuentra bajo la jurisdicción del entonces Municipio San Joaquín; municipio este mucho más pujante a diferencia de Las Parcelas de Anaco, que no eran más que un conjunto de viviendas surgidas alrededor de una empresa petrolera que había iniciado actividades en la zona a partir del año 1936: La Socony Vaccum Oil Company.

En este sentido, la construcción de campos residenciales por parte de la empresa petrolera, genera una gran movilización de personas a este punto del estado, asimismo se establecen comercios, iglesias, y viviendas, que diversifican la economía y aumentan la densidad y tamaño poblacional del caserío.

Vale decir que en esta situación, la Comisaría General se hace una institución insuficiente para atender los problemas de autoridad y gobierno, lo cual se resuelve con la elevación del caserío al nivel de municipio bajo la denominación de Municipio Guevara y Lira. Por lo tanto, la Comisaría cesó sus funciones el 6 de julio de 1953 para dar lugar a la Junta Comunal del Municipio, la cual quedó instalada el 20 de julio del mismo año.

En este orden de ideas queda reseñado que:

El 14 de julio, el Concejo Municipal del Distrito Freites designa a los ciudadanos Carlos Julio Márquez, Carlos Julio Montiel y César Monagas como miembros principales y a Rafael Dasilva, Miguel Bastardo y Manuel Felipe Lander como suplentes. Estos ciudadanos se reúnen en el local de la Prefectura a los efectos de instalar la Junta Comunal del Municipio el día 20 de julio quedando electo como presidente el Sr. Carlos Julio Márquez y nombrado secretario, el Sr. Ángel R. Díaz (García, 1998, p.10).

Es así como el naciente municipio Guevara y Lira, aún bajo la tutela del Distrito Freites, queda conformado por la población de Las Parcelas de Anaco, los caseríos Anaquito, Los Pilones y los vecindarios de El Roble N° 2, El Toro y Crucero de Aragua de Barcelona.

Para lograr la independencia política del Distrito Freites, tomó forma entre los habitantes del Municipio Guevara y Lira la idea de lograr su elevación a Distrito, para lo cual se conformó un Comité Pro- Elevación de Anaco a Distrito.

Las diligencias de este Comité lograron que en reunión de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui, el día 17 de mayo de 1965, se designara una comisión integrada por diputados que elaboraría el Anteproyecto correspondiente para convertir a Anaco en la capital del nuevo distrito.

Es así como el 26 de mayo la Asamblea Legislativa aprueba la elevación a Distrito y decreta la creación de una Junta Distrital integrada por 7 miembros principales y 7 suplentes para dirigir al naciente distrito número trece (13) del Estado Anzoátegui.

El 12 de Junio de 1965 se instala esta Junta Distrital elegida por la Asamblea del Estado Anzoátegui, siendo presidida por el Sr. Pedro Bermúdez Arreaza, Ramón Meneleo Marcano primer Vice-Presidente, Oscar Vicente Suárez segundo Vice-Presidente, Tomás Rojas Síndico Municipal, Amador Herrera Hurtado secretario. Esta Junta rige los destinos del Distrito hasta diciembre de 1968.

En diciembre de 1968 los electores del Distrito Anaco concurren por primera vez a elegir por votación directa, universal y secreta a los concejales para el período 1969-1974. Resultando electos concejales los ciudadanos: Heriberto Madrid Sánchez, José Ricardo Álvarez Medina, Pedro Pablo López, Alejandrina Marcano, Pedro Fermín Valdivieso, José Luis Tineo y José Ángel Balbás.

El día 2 de Enero de 1969 se instala de manera formal la Junta Directiva del Primer Concejo Municipal del Distrito Anaco la cual quedó conformada de la siguiente manera:

Presidente Heriberto Madrid Sánchez, primer Vice-Presidente José Ricardo Álvarez Medina; segundo Vice-Presidente, Pedro Fermín Valdivieso, Síndico Procurador Municipal, Ovidio Chacón; Secretario Amador Herrera Hurtado; y Como vocales: José LuisTineo, Alejandrina de Marcano, Pedro Pablo López y José Ángel Balbás.

Es designada Capital del Distrito Anaco la ciudad de Anaco, con los Municipios Guevara y Lira y Municipio San Joaquín. La superficie aproximada del Distrito es 1.207,71 Km².

En resumen, este conjunto de acontecimientos muestra un acelerado proceso de conformación del poder local, producto de cambios político administrativos que en tan sólo veinte (20) años llevan al caserío Las Parcelas de Anaco de Comisaría General en 1945 hasta la condición de capital del Distrito Autónomo número trece (13) del Estado Anzoátegui en 1965.

3.2 LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO AUTÓNOMO ANACO

El poder local es ejercido por el Concejo Municipal a lo largo de los diferentes periodos de gobierno que transcurren desde 1968 hasta 1989, año en el cual entra en vigencia la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal como parte del proceso de Reforma del Estado Venezolano que se orienta a la descentralización y modernización de las instituciones del poder público y cuya finalidad última es acercar la toma de decisiones a los ciudadanos electores.

Bajo la normativa de esta nueva reforma de la LORM el Distrito Anaco adquiere la denominación de Municipio Autónomo Anaco quedando bajo su jurisdicción la Parroquia San Joaquín. Con respecto a los límites y superficie permanecen vigentes los establecidos en ocasión de la creación del Distrito Anaco.

Desde 1989 hasta la fecha han transcurrido catorce (14) años de gobierno municipal con la figura del Alcalde y en dicho lapso se han sucedido cuatro (4) períodos de gobierno:

- a.- Primer Período (1990-1992)
- b.- Segundo Período (1993-1995)
- c.- Tercer Período (1996-2000)
- d.- Cuarto Período (2000-2004)

3.2.1 Primer Período (1990-1992)

En diciembre de 1989 se realizan los primeros comicios para la elección de Alcalde en el Municipio Anaco resultando elegido en votación universal, directa y secreta el Sr. Jacinto Romero Luna; empresario exitoso y político ampliamente conocido que, aunque procedente de las filas del partido Acción Democrática, había desarrollado una campaña electoral como independiente con el apoyo de diversos partidos, entre ellos COPEI y el MAS. Además, había ejercido la Presidencia del extinto Concejo Municipal del Distrito Anaco en años anteriores.

En este orden de ideas, el 4 de enero de 1990 se instala la Cámara Municipal quedando integrada de la siguiente manera: Presidente, Jacinto Romero Luna; Vice-Presidente, Beatriz de Biaggi; Concejales: José Ángel Biaggi, Rafael Soto, Meneleo Ramón Marcano, Alcira de López, Luis Zapata, Piar Luces y Hugo Mata Chacín.

Es el primer periodo que ejerce como Alcalde el ciudadano Jacinto Romero Luna. En el mismo se llevan a cabo una serie de obras emblemáticas para la modernización del Municipio como la prolongación de la Av. Portuguesa, la construcción del Boulevard “Venezuela” así como la entrega de viviendas a personas de escasos recursos; cabe destacar que este es un programa que hace entregas puntuales de materiales de construcción y de viviendas.

Además, en esta primera gestión de gobierno del Sr. Romero Luna se construye y se inaugura la primera Escuela Municipal con el nombre de “Alcira de López”, para atender a niños de primer grado hasta sexto grado de educación básica.

Es un periodo de gran entusiasmo de los habitantes y de las fuerzas vivas del municipio con la recientemente creada figura del Alcalde por la calidad y magnitud de las obras emprendidas y la atención de las principales demandas y necesidades del electorado. Todo esto culmina con la reelección de Romero Luna en los comicios generales de diciembre de 1992.

3.2.2 Segundo Período (1993-1995)

En diciembre del año 1992, se lleva a cabo la segunda elección de Alcaldes en Venezuela y en el Municipio Autónomo Anaco, resulta reelecto el Sr. Jacinto Romero Luna para el período 1993- 1995. Este es un período con una serie de acontecimientos que lo convierten en totalmente irregular ya que poco antes de la mitad del periodo, el Alcalde electo renuncia a la primera magistratura del municipio con el fin de aspirar a la Gobernación del Estado Anzoátegui, entregando las riendas del gobierno a mediados del año 1994.

Ante la renuncia de Sr. Jacinto Romero Luna se realizan elecciones universales, secretas y directas para elegir a un nuevo alcalde que culmine el período de gobierno en curso. Resulta elegido el Dr. Hugo Mata Chacín, perteneciente a las filas del partido Acción Democrática, político de amplia trayectoria como concejal y con experiencia como Vice-Presidente de la Cámara Municipal en el período 1990-1992.

Dentro de las obras que destacan en este período se encuentran las primeras negociaciones para la creación de la Zona Industrial de Anaco, el asfaltado de calles, construcción de aceras, brocales, y la consolidación del Instituto Autónomo de Policía Municipal.

Se continúa con la construcción y entrega de viviendas, así como el asfaltado y construcción de aceras en los sectores populares. Estos logros son iniciados por el Alcalde Romero Luna y continuados por el Dr. Hugo Mata Chacín.

3.2.3 Tercer Período (1996-2000)

El Dr. Hugo Mata Chacín es reelegido para un nuevo período de 3 años como Alcalde del Municipio Anaco. Dentro de las obras emblemáticas de esta nueva gestión del Dr. Hugo Mata Chacín se encuentra la construcción del Terminal de Pasajeros, el Polideportivo y la Clínica Popular, entre otros.

Igualmente se realizan convenios con organismos estatales que llevaron a la construcción de urbanizaciones de interés social para estratos bajos y medios de la sociedad anaquense; continúan las negociaciones para la construcción de la Zona Industrial de Anaco para lo cual se entregan en donación 150 hectáreas a la Fundación Fundinaco. (Acta N° 9 11/03/97)

Este Alcalde da primordial atención a la educación pre-escolar por lo cual inaugura un total de cuatro (4) Jardines de Infancia. También, inicia actividades el “Comedor Popular” en un local adquirido por el cabildo en una zona céntrica de la ciudad. Además, se implementan programas del gobierno central y estatal tales como los Hogares de Cuidado Diario, y Proal (Programa Alimentario).

Se da inicio a las primeras conversaciones para la instalación de un Núcleo de la Universidad de Oriente en el municipio y se crea el Instituto Autónomo de Aguas Anaco. Al igual que en períodos anteriores, se continuó con el asfaltado de calles y avenidas, así como la construcción de aceras, cunetas, etc.

Este período que debía culminar en 1998 se ve extendido por una decisión del Congreso Nacional de la República que, ante la coincidencia de las elecciones Presidenciales,

de Diputados, Gobernadores, Alcaldes y Concejales, opta por separar la realización de estos eventos electorales.

Primero se llevan a cabo los comicios de gobernadores en noviembre de 1998 y las presidenciales un mes después en diciembre de ese mismo año. Quedando relegados para 1999 las elecciones de Alcaldes y Concejales. Sin embargo, los resultados de las elecciones presidenciales, de diputados y gobernadores generan una dinámica política en el país que va a ocasionar la suspensión hasta nuevo anuncio de las elecciones de Concejales y Alcaldes.

Finalmente, el 31 de julio del año 2000 son realizados los comicios electorales de alcaldes, por lo cual el Dr. Hugo Mata ve extendido su mandato por dieciocho (18) meses hasta el 02 de agosto de este año cuando hace entrega su despacho al nuevo alcalde electo.

3.2.4 Cuarto Período (2000-2004)

Es importante tener presente que el 2 de febrero de 1999 al momento de asumir la Presidencia de la República el Tte. Coronel Hugo Rafael Chávez Frías, sanciona como su primer decreto la Convocatoria a un Referendo Consultivo para una Asamblea Nacional Constituyente.

Dicho referéndum se realiza el 25 de abril del mismo año y para julio ya ha sido realizada la elección de los Constituyentes. Todo el proceso Constituyente culmina en diciembre de 1999 con un referéndum aprobatorio de la nueva Carta Magna o Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y un llamado a la relegitimación de todos los poderes públicos en elecciones generales de Presidente de la República, diputados a la Asamblea Nacional, gobernadores de Estado, diputados a los Concejos Legislativos, en julio de 2000.

Luego de todo ese complicado proceso, por fin el 30 de Julio de 2000 se realizan comicios de Alcaldes en el cual resulta electo nuevamente el Sr. Jacinto Romero Luna como

Alcalde del Municipio Anaco para un período de 4 años desde agosto de 2000 hasta agosto de 2004.

Dentro de las obras emblemáticas de este período se encuentra la construcción de la Av. Los Pilonos, el inicio de Actividades del Núcleo de la Universidad de Oriente, además del asfaltado de calles y construcción de aceras que se vienen desarrollando desde períodos anteriores. Es de resaltar el marcado carácter populista que predomina en esta gestión.

3.3 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA ALCALDÍA DE ANACO

Para 1990, primer año de este trienio (1990-1992), la estructura organizacional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco estaba conformada por cuatro (4) direcciones (Ingeniería Municipal, Planeamiento Urbano, Catastro Urbano y Hacienda Municipal), dos (2) coordinaciones (Servicios Administrativos y Servicios Públicos), ocho (8) departamentos (Contabilidad, Presupuesto, Recursos Humanos, Compras, Aseo Urbano y Domiciliario, Parques y Jardines, Oficina Municipal de Desarrollo Comunal y Mercado Municipal) y una oficina adscrita (Previsión social).

Esta estructura organizacional conserva muchas similitudes con la del extinto Concejo Municipal. Direcciones como Ingeniería Municipal, Catastro Urbano, Hacienda Municipal y Planeamiento Urbano están presentes en ambas estructuras de gobierno municipal en los años 1988 y del año 1990 respectivamente.

Al iniciar su gestión de gobierno, el Alcalde electo Sr. Jacinto Romero Luna conforma un gabinete integrado, además de su despacho, por cuatro (4) funcionarios municipales responsables de los siguientes despachos: la Coordinación de Servicios Administrativos, la Coordinación de Servicios Públicos, la Oficina de Prevención Social y la Oficina Municipal de Desarrollo Comunal.

Al año de iniciado este primer período de gobierno municipal, en el 1991, la estructura organizacional de la Alcaldía es ampliada, al crearse la denominada Supervisión de Servicios Administrativos de Ingeniería con rango de coordinación y bajo la dirección del alcalde, dos (2) departamentos (Tesorería y Cobranza). Además, en 1992 se crea otra oficina adscrita, la Oficina de Cultura y Recreación.

En correspondencia a estos cambios en la estructura de la Alcaldía, el gabinete de gobierno es ampliado a seis (6) integrantes en 1991 y a siete (7) en 1992. Se le suman los responsables de los despachos Coordinación de Servicios Administrativos de Ingeniería y la Oficina de Relaciones Públicas respectivamente. Se observa pues, una tendencia a la complejidad en la estructura del Municipio

En el periodo de gobierno (1992-1995) la estructura organizacional de la Alcaldía presenta un importante reacomodo de los niveles y líneas de autoridad que conllevan a un mayor número de direcciones y oficinas bajo el control directo del despacho del Alcalde Romero Luna y un debilitamiento del alcance de las diferentes coordinaciones.

Dentro de los cambios antes mencionados se encuentran los siguientes. Por ejemplo, la Dirección de Hacienda, que en el 92 pertenecía a la Coordinación de Servicios Administrativos ahora depende directamente del Alcalde, igual sucede con Ingeniería, Catastro y la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano las cuales antes dependían de la Coordinación de Servicios Públicos, quedando esta última con la coordinación del Mercado Municipal, Aseo Urbano, Mantenimiento vial parques y jardines, y Cementerio. Ingeniería sólo tendrá bajo su responsabilidad el departamento de Obras Públicas.

Al igual que en período anterior se crean algunas oficinas y se incorpora por vía constitucional la Junta Parroquial de San Joaquín; dentro de las nuevas dependencias se encuentran: el despacho de la Secretaría Ejecutiva del Alcalde y la Oficina de Relaciones Públicas. Todas bajo la dirección inmediata del Alcalde.

Cabe destacar que aparece en el organigrama la Junta Parroquial San Joaquín, la cual fue electa por voto universal y secreto en las elecciones celebradas en el año 1992. No se incluye en el gabinete municipal por ser un cargo de elección popular y no de libre nombramiento por el Alcalde electo.

Este significativo reacomodo institucional lo logra el alcalde Romero Luna sobre la base de una ventajosa correlación de fuerzas en la Cámara Municipal que resulta de las elecciones de concejales que le permitió tener mayoría en el cuerpo legislativo y poder aprobar este reacomodo institucional.

En correspondencia a estos cambios, el tamaño y complejidad del gabinete de gobierno se ven incrementados. El gabinete municipal que en 1992 estaba conformado por 7 despachos es ampliado en 1993 hasta estar integrado por 12 despachos. De esta manera, lo conforman los responsables de las siguientes dependencias: Coordinación de Servicios Administrativos, Coordinación de Servicios Administrativos de Ingeniería, Coordinación de Servicios Públicos, Oficina de Previsión Social, Oficina Municipal de Desarrollo Comunitario. Se le suman los despachos de la Dirección de Hacienda, Ingeniería Municipal, Catastro, Oficina Municipal de Planeación Urbana y los directores de las recientemente creadas Oficina de Relaciones Públicas y la Secretaría Ejecutiva.

La Oficina de Cultura y Recreación que formaba parte del gabinete hasta 1992, pasa a estar subordinada a la Oficina de Previsión Social por lo cual sale del gabinete. A partir de la renuncia de Romero Luna en 1994, el Alcalde Encargado Sr. Simón el Yasin, no realiza ningún cambio en la estructura de la Alcaldía al igual el Dr. Hugo Mata Chacín alcalde electo en votación universal y secreta para culminar este segundo periodo de gobierno.

En las elecciones de Alcaldes y Concejales realizadas el 3 de diciembre de 1995 para un nuevo período de tres años (1996-1998) es reelecto el Dr. Hugo Mata Chacín así como cuatro (4) concejales pertenecientes a su partido político Acción Democrática. El Alcalde Dr. Hugo Mata Chacín, cuenta ahora con el respaldo mayoritario de la Cámara Municipal lo cual

le permite realizar en 1996 profundos cambios en la estructura organizacional de la Alcaldía del Municipio Anaco.

A partir de año 1996, el Alcalde conforma una nueva estructura organizacional con una figura relevante que es la del Director General de la Alcaldía, y un conjunto de direcciones así como institutos Autónomo que se mantendrán vigente durante su período.

En esta reestructuración el gabinete de gobierno queda conformado por dieciséis (16) despachos estos son: El despacho del Alcalde Hugo Mata, la Dirección General, nueve (9) direcciones, 2 oficinas Adscritas y tres Institutos Autónomos.

Esta conformación de la estructura de la Alcaldía del Municipio Anaco y del gabinete de gobierno vigente hasta este momento sufre grandes cambios con la llegada del Sr. Jacinto Romero como Alcalde electo para un nuevo período de cuatro (4) años desde agosto del 2000 hasta agosto del 2004.

Con el apoyo de la Cámara Municipal el Alcalde Romero Luna reestructura totalmente la estructura organizativa implantada por el anterior alcalde Dr. Hugo Mata Chacín. Primero elimina la Dirección General y conforma una estructura que se caracteriza por la subordinación de casi todas las oficinas al despacho del Alcalde Romero Luna.

De esta manera el gabinete de gobierno lo integran dos (2) secretarías (la ejecutiva y la privada), diez (10) direcciones, cinco (5) oficinas adscritas (Oficina Municipal de Desarrollo Comunal, Relaciones Públicas, Dirección de Servicio de Agua, Terminal de Pasajeros, Asuntos Industriales) y dos (2) institutos autónomos (Policía Municipal, y Proyecto UDO). Es un gabinete que lo conforman 20 funcionarios incluyendo al alcalde.

Se encuentran presente en el equipo de gobierno a nivel de staff, la Secretaría Ejecutiva así como la Secretaria Privada del Alcalde, Relaciones públicas, la oficina de Asuntos Industriales, la Unidad Terminal de pasajeros, la Unidad de Acueducto Municipal, la

Dirección de Planeamiento Urbano, el Instituto Autónomo de Policía Municipal, y el Proyecto UDO Anaco.

En un segundo nivel se encuentran direcciones tradicionales como Hacienda, Contabilidad, Recursos humanos, Aseo Urbano y Domiciliario, Ingeniería y Administración, se le suman la Dirección de Desarrollo social, la Dirección de Deporte y la Dirección de Cultura.

En el año 2002 se presentan nuevos cambios en la estructura organizacional de la Alcaldía del Municipio Anaco, desaparecen del organigrama la Secretaría Ejecutiva, la Secretaria Privada, la Oficina de Relaciones Públicas y la Oficina Municipal de Desarrollo Comunal. Se mantiene en su mismo lugar el Instituto Autónomo de Policía Municipal y el Proyecto UDO extensión Anaco y se le anexan los Registros Civiles tanto de Anaco como de San Joaquín. Se incluye el Consejo Municipal de Protección de los Derechos del Niño, Niñas y Adolescentes.

De las direcciones anteriores se mantienen: Administración, Hacienda, Presupuesto, Contabilidad y Recursos Humanos, Aseo Urbano domiciliario, Cultura, Ingeniería, Desarrollo Social. Varias oficinas que dependían a nivel de staff del despacho del alcalde están ahora a nivel de dirección como son: Asuntos Industriales y el Terminal de Pasajeros. En este mismo nivel de dirección es agregada la Coordinación de Servicios Administrativos de Ingeniería.

Como consecuencia de estos cambios en la estructura organizativa el gabinete es reducido de 20 despachos a dieciséis (16). Son reubicadas las siguientes direcciones y dependencias: la Dirección de Deportes pasa a depender de la Dirección de Desarrollo Social y la Dirección de Servicios de Agua de Ingeniería Municipal,

Por el contrario el año 2003, es el año de la estabilidad, la estructura organizacional permanece casi totalmente igual a la del año 2002, sólo se le agrega a nivel de staff una Secretaría Ejecutiva, y el Instituto Autónomo Municipal de Deportes y Recreación de Anaco (IAMDRA).

En resumen, esta amplia descripción de la evolución de la estructura organizacional de la Alcaldía de Anaco evidencia dos tendencias, la del Alcalde Romero Luna que se ha caracterizado por ir concentrando poder a través de un conjunto de cambios en la estructura funcional durante sus períodos de mandato orientados a lograr un control directo sobre las diferentes dependencias de gobierno.

Por el contrario, la estructura funcional establecida por el Dr. Hugo Mata Chacín se orientó a delegar las funciones de coordinación y dirección del despacho del Alcalde en la figura del Director General de la Alcaldía.

3.4 EL PRESUPUESTO DE LA ALCALDÍA DE ANACO

En este tópico se intenta entrar un poco más en la estructura misma del presupuesto de ingresos y egresos del Municipio Autónomo Anaco para analizar la disponibilidad de recursos en cada periodo de gobierno municipal en estudio así como las prioridades en la asignación de dichos recursos en los años 1990-2003.

3.4.1 Los Ingresos de la Alcaldía del Municipio Anaco

Al revisar cuidadosamente las Memorias y Cuentas correspondientes a cada uno de los años de gestión de los diferentes periodos de gobiernos en estudio y las respectivas Ordenanzas de Presupuestos aprobados entre los años 1990 al 2003, uno de los aspectos más resaltantes es la efectividad mostrada por la Alcaldía de Anaco en la recaudación de sus ingresos. (Ver Tabla III-1)

**TABLA III-1 INGRESOS ESTIMADOS VS. RECAUDADOS. ALCALDÍA DE ANACO
(1990-2003)**

Período	Alcalde	Años	Estimado (Bs.)	Recaudado (Bs.)	% Efectividad
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1990	106.584.397,00	90.953.349,72	-14,67
		1991	120.500.000,00	226.759.183,70	+88,18
		1992	449.247.397,00	393.988.832,37	-12,30
II 1993-95	Jacinto Romero Luna Dr. Hugo Mata Chacín	1993	350.000.000,00	458.980.020,85	+31,14
		1994	445.696.481,00	716.583.425,23	+60,78
		1995	979.018.814,00	1.137.070.000,00	+16,14
III 1996-2000	Dr. Hugo Mata Chacín	1996	Sin información	Sin información	Sin información
		1997	4.776.523.161,80	5.256.505.728,35	+9,13
		1998	10.591.172.860,00	6.828.046.813,82	-35,53
		1999	8.708.852.520,00	5.843.424.617,36	-32,9
		2000	8.370.333.658,00	6.857.765.517,23	-18,07
IV 2000-2004	Jacinto Romero Luna	2001	9.856.395.755,00	11.724.256.516,81	+18,95
		2002	15.409.286.171,81	18.352.962.007,17	+19,1
		2003	17.080.109.545,30	19.938.306.749,40	+16,73

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de las Memorias y Cuentas y Ordenanzas de Presupuesto de los años 1990 a 2003

En este sentido, en ocho (8) ejercicios fiscales de los catorce (14) analizados, la institución municipal logra recaudar montos superiores a los establecidos en las Ordenanzas de Presupuestos. Esta particularidad del municipio Anaco obedece principalmente a la acertada estimación de las metas de recaudación de ingresos propios, lo que a su vez redonda en una mayor autonomía administrativa de la Alcaldía.

Ahora bien, es necesario advertir que esta efectividad en la recaudación está vinculada principalmente a los ejercicios fiscales correspondientes a los periodos de gobierno en los cuales el Sr. Jacinto Romero Luna ejerció la primera magistratura del municipio como Alcalde.

En efecto, en su primer periodo de gobierno (1990-1992) se logra en 1991 recaudar un superávit de 88% en la recaudación y en los tres (3) años del periodo II (1992-1995) se superan ampliamente las metas de recaudación.

Por el contrario, la recaudación durante el gobierno del Alcalde Dr. Hugo Mata Chacín (1996-2000) es deficitaria en tres (3) ejercicios fiscales con respecto a las metas de

recaudación. Esto se puede imputar, a priori, a una sobrestimación en la formulación de los presupuestos, pero es de notar que en esos años un conjunto de factores coyunturales de carácter económico incidió en estos bajos niveles de recaudación.

Entre tales factores económicos destacan, tanto la baja de los precios internacionales del petróleo así como la división del Distrito Petrolero Anaco, con lo cual importantes oficinas de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y muchas empresas contratistas trasladan sus operaciones al Norte del Estado Monagas. Lo anterior, va a generar una disminución enorme en los aportes tributarios del sector petrolero y un carácter recesivo en la dinámica económica del municipio en general.

En consecuencia, los presupuestos de los años 1998 y 1999 son los más deficitarios con 35,53 % y 32,90 % respectivamente. Pero, los anteriores argumentos petroleros no aplican para el año 2000 debido a la recuperación de los precios internacionales del petróleo, por tanto el déficit de este año (18.07 %) se puede computar a otros factores, entre ellos la ineficiencia del personal de recaudación de impuestos municipales y la coincidencia con un año de elecciones de Alcalde y Concejales.

Esta situación financiera cambia radicalmente a partir del año 2000 principalmente por dos factores: en lo político, con el regreso del Sr. Jacinto Romero Luna para un nuevo periodo de gobierno municipal (2000-2004) también retorna la rigurosidad en la estimación y recaudación de los tributos municipales; en lo económico, la recuperación sostenida de los precios internacionales del petróleo y de las actividades de este sector en el municipio.

Por lo tanto, en los tres (3) primeros ejercicios fiscales de esta gestión son superadas las metas de recaudación en 18,95% (2001), en 19,10% (2002) y 13,73% (2003). Esta efectividad en la recaudación crea disponibilidades de recursos para la implementación de políticas de gobierno de carácter marcadamente populistas en esta gestión de gobierno.

Si bien, ha quedado demostrada la particular capacidad de esta Alcaldía para lograr las metas de recaudación, ahora el interés se centra en analizar la evolución del tamaño de los

ingresos en términos nominales y reales. Este análisis se circunscribe a los ingresos recaudados. (ver Tabla III-2)

*TABLA III-2 AJUSTE POR INFLACIÓN DE LOS INGRESOS RECAUDADOS CON BASE EN EL AÑO 1990.
ALCALDÍA DE ANACO (1990-2003)*

Período	Alcalde	Años	Montos Recaudados (Bs.)	Recaudado (Bs.) Base año 90	Inflación Anual %
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1990	90.953.349,72	90.953.349,72	
		1991	226.759.183,70	156.463.836,75	31,0
		1992	393.988.832,37	185.131.412,44	31,9
II 1993-95	Jacinto Romero Luna Dr. Hugo Mata Chacín	1993	458.980.020,85	116.677.536,00	45,9
		1994	716.583.425,23	53.191.602,91	70,8
		1995	1.137.070.000,00	36.631.377,48	56,6
III 1996-2000	Dr. Hugo Mata Chacín	1996	Sin información	-	103,2
		1997	5.256.505.728,35	-3.381.409,42	37,6
		1998	6.828.046.813,82	-3.079.038,54	29,9
		1999	5.843.424.617,36	-2.108.026,51	20,0
		2000	6.857.765.517,23	-2.142.442,35	13,4
IV 2000-2004	Jacinto Romero Luna	2001	11.724.256.516,81	-3.212.265,39	12,3
		2002	18.352.962.007,17	-3.459.558,76	31,2
		2003	19.938.306.749,40	-2.739.872,46	27,1

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias y cuentas de los años 1990-2003 y las tasas por inflación del BCV.

En este sentido, se observa que los ingresos recaudados por el Municipio Anaco desde que asume la denominación de Alcaldía hasta el año 2003, han ido aumentando en términos nominales año tras año a excepción del año 1999. (ver Tabla III-2)

En efecto, para 1990 los ingresos recaudados se ubican en Bs. 90.953.349,72 de allí en adelante el tamaño de los ingresos aumenta significativamente año tras año de tal forma que para el año 1995 alcanza Bs. 1.137.070,00 y Bs. 6.857.765.517,23 en el año 2000. Así mismo, el informe de gestión del 2003 señala una recaudación por el orden de Bs. 19.938.306.749,40 para este ejercicio fiscal.

Sin embargo, cuando a estos ingresos se le aplica un ajuste por inflación según las tasas del Banco Central de Venezuela, se observa que los mismos aumentan en términos reales en los años 1991 y 1992. De allí en adelante, aunque nominalmente se incrementa cada año, en términos reales va disminuyendo el tamaño de los ingresos.

En este punto es particularmente interesante analizar el año 1996 en el cual la inflación alcanza un 103,2 % con lo cual los presupuestos de aquí en adelante no sólo son inferiores al año base (1990) sino que además toman valores negativos en términos reales debido a que su incremento interanual no logra compensar la pérdida por inflación.

Ahora bien, ya analizada la incidencia de la inflación en el presupuesto de ingresos es pertinente estudiar la estructura de los mismos con el fin de identificar las principales fuentes de tales ingresos según sean: ingresos propios, situado municipal u otros ingresos.

Cuando se analizan los ingresos propios recaudados con respecto al total de los ingresos obtenidos en el caso del Municipio Anaco es manifiesta la importancia de los mismos en todos los ejercicios fiscales que transcurren desde 1990 hasta el año 2003. Vale decir que los ingresos propios en estos años acusan una proporción de por lo menos el 70 % del total de los ingresos hasta un máximo de 85,79 %. (Ver Tabla III-3)

TABLA III- 3 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS. ALCALDÍA DE ANACO (1990-2003)

Periodo	Alcalde	Año	Ingresos Propios % (1)	Situado Municipal % (2)	Resto de los Ingresos % (3)	Total
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1990	74,22	19,19	6,59	100,00
		1991	69,73	22,12	8,15	100,00
		1992	85,43	14,49	0,08	100,00
II 1993-95	Jacinto Romero Luna Dr. Hugo Mata Chacín	1993	85,79	13,04	1,17	100,00
		1994		16,75		100,00
		1995		18,46		100,00
III 1996-2000	Dr. Hugo Mata Chacín	1996	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
		1997	82,64	15,42	1,94	100,00
		1998	71,26	13,92	14,82	100,00
		1999	81,08	17,17	1,75	100,00
		2000	74,36	24,39	1,25	100,00
IV 2000-2004	J Jacinto Romero Luna	2001	84,33	14,46	1,21	100,00
		2002	85,77	10,21	4,02	100,00
		2003	83,50	15,55	0,95	100,00

(1) Incluye: Impuestos, tasas, ingresos por servicios públicos, ingresos patrimoniales, otros ingresos ordinarios.

(2) Incluye: Situado coordinado y no coordinado.

(3) Incluye: aportes especiales de organismos gubernamentales y de instituciones.

Fuente: cálculos propios a partir de los datos de la Memoria y Cuenta de la Alcaldía de Anaco para los años 1990-2003.

Es pertinente decir que esta alta proporción está relacionada con la presencia de una base económica que lo permite en el caso del Municipio Anaco como son las actividades petroleras y gasíferas. Por tanto, esta dinámica tributaria, así como los mecanismos de recaudación que se han implementado han llevado a que éste sea un Municipio que se autofinancia en gran medida.

En otro sentido, la dependencia con respecto al situado municipal en el caso de Anaco es muy limitada dado que el mismo no ha excedido del 25% del total de ingresos del Municipio en los años de estudio. E inclusive hay años (2002) en los cuales apenas alcanza representar un 10 % de los ingresos municipales.

Así mismo, es precaria la proporción de los “otros ingresos” del municipio provenientes de diversas fuentes de financiamiento como aportes especiales de PDVSA, FIDES, LAEE, etc. Estos generalmente alcanzan de un 2% a 4% de los ingresos anuales, con porcentajes excepcionales en los años 1991 y 1998 cuando llegan a representar un 8,15% y 14,82 %.

Luego de esta revisión profunda de los ingresos municipales y reconocida la base tributaria de la Alcaldía de Anaco, se pretende analizar el aprovechamiento de tales recursos financieros en términos de las prioridades atendidas según el tamaño de los gastos por sectores.

3.4.2 El Gasto Municipal en la Alcaldía del Municipio Anaco

Según Mascareño, ha existido una diatriba en cuanto al destino que deben tener los ingresos tanto de los Estados como de los Municipio, buscando en esta, evitar la total desviación de los ingresos hacia gastos burocráticos. Ahora bien, La Ley Orgánica del Régimen Municipal establece que:

El Municipio tiene libertad para invertir sus propios ingresos de acuerdo a su conveniencia, sin ingerencia del Poder Nacional o del Poder Estatal... Pero limita el uso de los ingresos extraordinarios ya que estos sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio (Acosta, 1994, p.164).

Es así como el artículo 130 de la mencionada Ley establece que “el situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisiciones de equipos para la prestación de servicios públicos y en gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de dichos servicios“.

Siguiendo lo establecido en la ley, la Alcaldía del Municipio Anaco destina un importante porcentaje al sector denominado “Vivienda, desarrollo urbano y servicio”, en este orden de ideas, este sector constituye la principal función de asignación del gasto municipal en el caso de Anaco al absorber por lo menos el 60% del presupuesto de gastos con un tope máximo de 80,74 % en el año 1994 durante la gestión del Dr. Hugo Mata Chacín. (Ver Tabla III-4)

En segundo lugar, se comprueba que el sector Gobierno y Administración concentra una importante proporción del gasto local que ha oscilado entre un mínimo de 4,17% en el año 1991 hasta un máximo de 18,55 para el año 1997. Los gastos en este sector obedecen a su rol de ente de distribución institucional del presupuesto.

El tercer sector relevante es el denominado “Créditos Comunes” el cual, aunque a principios de la década del 90 llegó a una proporción de 23,23% de los gastos, progresivamente fue disminuyendo su participación hasta sólo abarcar un 2,68 % en el 2003. Esta disminución está vinculada de alguna manera con la diversificación de los gastos a partir de 1997 cuando se comienza a incrementar la asignación de recursos a un nuevo sector como “Seguridad Social”, al sector “Desarrollo y Participación” y a la categoría “otros sectores”.

**TABLA III-4 ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL POR SECTORES
ALCALDÍA DE ANACO (1990-2003)**

Período	Alcalde	Año	Gobierno y Administración	Vivienda, desarrollo urbano y servicios	Créditos Comunes	Seguridad Social	Desarrollo Social y Participación	Otros Sectores	Total	
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1990	7,91	65,00	23,23		3,86		100,00	
		1991	4,17	74,31	19,95		1,57		100,00	
		1992	4,82	77,47	15,39		2,32		100,00	
II 1993-95	J.R. Luna Hugo Mata Ch.	1993	6,24	64,39	26,27		3,10		100,00	
		1994	10,12	80,74	3,01		2,49	3,64	100,00	
		1995								
III 1996-2000	Hugo Mata Chacín	1996 *								
		1997	18,55	54,38	20,11	3,59	0,45	2,92	100,00	
		1998								
		1999	16,59	63,15	11,20	3,26	5,51	0,29	100,00	
		2000	14,74	61,08	11,47	5,22	7,18	0,31	100,00	
IV 2000-2004	Jacinto Romero Luna	2001	15,74	63,57	4,82	3,65	5,95	6,27	100,00	
		2002	8,43	72,19	1,59	1,91	8,45	7,43	100,00	
		2003	9,37	71,35	2,68	2,06	6,58	7,96	100,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Memorias y Cuentas

De tal manera que el sector Seguridad Social ejecuta a partir de 1997 un porcentaje del presupuesto que varía entre un 2% a 5%, mientras que el sector “Desarrollo y Participación” con una participación muy inestables acusa valores que alcanzan en los último años de un 6% a 8%.

El gasto en el Municipio Anaco, en los catorce años de existencia de esta institución se ha diversificado poco, apenas dos nuevos sectores se han incluido (Seguridad social y otros sectores) siguiendo una tradicional distribución de los recursos a los sectores Gobierno y Administración; Vivienda, desarrollo urbano y servicio; créditos comunales y desarrollo social y participación. El sector “Vivienda, desarrollo urbano y servicios”, se mantuvo durante los años en estudio como el sector donde mayor porcentaje se le asigna en el gasto municipal, lo que indica que más del 50% de los ingresos municipales se han destinado a la construcción de infraestructuras tales como calles, aceras, viviendas, avenidas etc. lo que nos lleva a concluir que a pesar de haber existido cambios a nivel de Alcalde, el gasto municipal siguió el mismo patrón de comportamiento en todos los períodos.

Con respecto al resto de los sectores en el periodo (2000-2004) va a absorber montos que alcanzan poco más de un 7% del presupuesto, esto se debe a la implementación de programas novedosos de la Alcaldía de Anaco bajo la figura de entes descentralizados que diversifican las áreas de impacto de la acción de gobierno municipal.

CAPÍTULO IV

MARCO METODOLÓGICO

En el siguiente capítulo se presenta el desarrollo de la metodología empleada a lo largo de la investigación, en este sentido cabe señalar que se tomó como marco referencial la propuesta teórica de Robert Putnam utilizada en la medición del desempeño institucional de los gobiernos regionales creados en Italia en 1970.

El desempeño institucional, a pesar de que en otros países ha sido un tema ampliamente estudiado por diversos investigadores, en Venezuela constituye un tópico novedoso; aún cuando hay quienes lo han estudiado no se ha trabajado en los términos en que se aborda en la presente investigación. Es decir en el ámbito de los gobiernos locales.

4.1.- TIPO DE INVESTIGACIÓN Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Debido a la naturaleza y el propósito de este trabajo se considera que el tipo de investigación es exploratorio-descriptivo. De esta manera se busca indagar en un terreno nuevo y además avanzar hasta medir el desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco a partir de la descentralización del Estado Venezolano para determinar la medida de su éxito o fracaso como institución en el período 1990- 2003.

Según Hernández R. y otros (1991) “en un estudio descriptivo se seleccionan una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente para así –y valga la redundancia- describirlo que se investiga”(p.60).

Asimismo, el estudio se corresponde con un Diseño Documental dado que acusa la obtención de informaciones y datos de interés a través de material impreso sobre el desempeño de la Alcaldía de Anaco de diversa índole, tales como: : las memorias y cuentas, las ordenanzas de presupuestos, los libros de actas, los informes de gestión de la Secretaría Municipal y de Contraloría Municipal, además de registros administrativos de diferentes órganos del ente municipal. El uso de este diseño documental hizo posible el establecimiento de una adecuada relación entre los objetivos planteados y la realidad del objeto de estudio como es la Alcaldía de Anaco.

“El diseño señala al investigador lo que debe hacer para alcanzar sus objetivos de estudio, contestar las interrogantes que se ha planteado y analizar la certeza de la (s) hipótesis formuladas en un contexto en particular” (Hernández y otros, 1991, p.108).

En este orden de ideas, la investigación se corresponde con un estudio “no experimental” dado que el investigador no desea manipular variable alguna, más bien, desea estudiar el fenómeno tal como se presenta en la realidad. Por su dimensión temporal se trata de un diseño longitudinal en cuanto a que el estudio se centra en la evolución de uno o más indicadores a través de un determinado lapso de tiempo en función a los objetivos planteados.

Ahora bien, esta investigación se corresponde con un estudio de caso único ya que la Alcaldía seleccionada es una entre muchas que existen en el país, pero no por ello deja de tener sus particularidades. La Alcaldía de Anaco es una unidad, tanto específica como compleja, y precisamente el interés se ubica en estudiar lo que tiene de particular como lo que tiene de común.

Además, como esta investigación constituye un primer intento sistemático por adecuar la propuesta teórica así como los indicadores de desempeño institucional de Robert Putnam a las particularidades del contexto político-administrativo y legal que regula el desempeño de las Alcaldías en Venezuela se decidió seleccionar una única Alcaldía de tantas del país, en este caso la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui.

En este sentido, la unidad de análisis es la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco dado que es la institución que planifica, ejecuta y controla la acción municipal. Es un estudio de caso que si bien es de tipo cuantitativo no descarta recurrir a lo cualitativo para complementar.

Una vez aclarados estos aspectos metodológicos de carácter general y teniendo en cuenta que la capacidad explicativa de los indicadores de Desempeño Institucional de Robert Putnam se ve afectada por las marcadas diferencias entre el contexto que regula los gobiernos regionales de Italia con respecto al que norma el desempeño de las Alcaldías en Venezuela, se presenta a continuación la definición y las escalas de cada indicador elaboradas para ajustar cada uno de estos a la realidad de la Alcaldía del Municipio Anaco en cuanto a los procesos de política, los pronunciamientos de política y la implementación de política.

4.2. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE PROCESOS DE POLÍTICAS

Los indicadores empleados en la evaluación del Desempeño Institucional de la Alcaldía del Municipio Anaco con respecto a los Procesos de Política de la propuesta teórica de Robert Putnam son: Estabilidad del Gabinete, Puntualidad Presupuestaria y Servicios de Información y Estadística.

La “**Estabilidad del Gabinete**” en el sentido que lo asume Robert Putnam es una medida del respaldo del cuerpo legislativo al gabinete de gobierno de cada región de Italia en consideración del número gabinetes conformados en un periodo de gobierno. Ahora bien, se debe tener presente que Putnam sustenta la selección de este indicador a partir de una regulación de la legislación italiana según la cual cada gobierno regional debe ser conducido por un gabinete “que debe tener el respaldo de la mayoría en la legislatura” a similitud del gobierno nacional de ese país europeo.

En el contexto venezolano la designación del gabinete de gobierno a nivel municipal como nacional no requiere del respaldo del poder legislativo dado que es una potestad

exclusiva del ejecutivo. Al respecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) señala que es facultad del Alcalde la administración de personal y de esta manera le corresponde:

Ejercer la máxima autoridad en materia de administración de personal y, en tal carácter, nombrarlo, removerlo o destituirlo, conforme a los procedimientos establecidos, con excepción del personal asignado a la Cámara, Secretaría y Sindicatura Municipal, cuya administración corresponde al Concejo (Art.74).

Ciertamente, cada Alcalde conforme a los procedimientos establecidos, es el que nombra y destituye los integrantes del gabinete municipal. La injerencia del cuerpo legislativo municipal se limita a “aprobar el sistema de administración de personal al servicio de la entidad y establecer la escala oficial de sueldo de los funcionarios” (Art. 76 LORM).

Ante esta notable diferencia legal, la capacidad explicativa de este indicador de Putnam en el caso de la Alcaldía de Anaco se ve reducida significativamente si sólo se evalúa el número de gabinetes dado que no se está midiendo el respaldo del legislativo al gabinete.

Por otro lado, esa misma Ley Orgánica de Régimen Municipal contempla un mecanismo control indirecto y posterior a través del cual se puede medir el respaldo legislativo al gabinete de gobierno municipal en cuando que el Concejo Municipal tiene la facultad de aprobar o improbar el informe anual de gestión del Alcalde. Por tanto, un desempeño deficiente del Alcalde y de su gabinete puede conllevar la improbación de la Memoria y Cuenta por el legislativo y como consecuencia la revocatoria de su mandato por el electorado. En todo caso, esto puede resultar en la designación de un nuevo Alcalde y un nuevo gabinete de gobierno.

A este respecto el artículo 74 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal señala que es obligación del Alcalde: “El presentar al Concejo, en el mes siguiente a la finalización de cada año de su período legal, la Memoria y cuenta de su gestión...”.

Por lo anterior, el respaldo del cuerpo legislativo al gabinete municipal se puede medir, en cierto modo, a través del número de Concejales que aprobaron la gestión anual de gobierno. Teniendo en cuenta que es necesaria una mayoría simple en la Cámara Municipal para aprobar el informe anual.

Por tanto, en este estudio de caso **“La Estabilidad del Gabinete”** es un indicador compuesto que combina a su vez dos indicadores simples como son: **el Número de Gabinetes y el Número de Concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta.**

El Número de **Gabinetes** se entiende como el total de gabinetes conformados de hecho en un periodo de gobierno. Se evaluó según la siguiente escala de calificación:

Número de Gabinetes	Calificación
Un (1) Gabinete	4
Dos (2) Gabinetes	3
Tres (3) Gabinetes	2
Cuatro (4) Gabinetes	1
Cinco o más Gabinetes	0

Esta escala de evaluación fue elaborada en base al supuesto de que mientras menos gabinetes sean conformados en un periodo esto contribuye con una mejor gestión de gobierno dado que es mayor el horizonte de la planificación, la continuidad en la ejecución de los proyectos y programas así como la experticia y experiencia acumulada. Por ello la mayor puntuación se le asignó (cuatro puntos) a un periodo en el cual sólo se conformó un único gabinete.

En el extremo opuesto de la escala se ubican las puntuaciones menores, las cuales corresponden a un número de gabinetes designados mayor al número de años de duración del periodo de gobierno. Este alto número de gabinetes afecta negativamente la gestión de gobierno dado que un funcionario no tiene la posibilidad de culminar al menos la planificación anual y desarrollar la experiencia y continuidad que exige el ejercicio de cargo.

Es necesario aclarar que el Gabinete Municipal no aparece en el organigrama de la Alcaldía de Anaco, pero con la finalidad de evaluar este aspecto fue definido como la reunión de todos los coordinadores, directores, jefes de oficinas adscritas, institutos autónomos y/o secretaria ejecutiva que se encuentren subordinados directamente al alcalde, conjuntamente con éste.

Además, se estableció como condición un cambio del 50 % de los integrantes de un gabinete para considerar que ha se conformado uno nuevo. En consecuencia, aunque un alcalde realice cambios de uno u otro funcionario, de no cumplir esta condición no es considerado como un nuevo gabinete. Igual ocurre, con los cambios producidos por la incorporación o desincorporación de diferentes despacho del gabinete del Alcalde por cambios en la estructura organizacional de la Alcaldía.

El **Número de Concejales que Aprobaron la Memoria y Cuenta** es un promedio del número de concejales que aprobó las memorias y cuentas correspondientes a un periodo de gobierno. Se asigna la calificación según la siguiente escala de evaluación:

Número de Concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta	Calificación
7 Concejales	4
6 Concejales	3
5 Concejales	2
4 Concejales	1
Menos de 4 Concejales	0

La escala fue construida en base al tamaño de la Cámara Municipal del Municipio Anaco, la cual está integrada por siete concejales en concordancia con el artículo 55 de la LORM que establece el número de concejales de cada municipio según el tamaño poblacional que éste tenga.

El propósito de la escala es beneficiar o premiar una gestión anual que cuenta con un respaldo mayoritario del Concejo Municipal, por tanto la puntuación máxima de cuatro (4) puntos corresponde a una votación en la cual siete (7) concejales aprueban el informe anual de gestión. Por el contrario la escala castiga una gestión con pocos votos favorables de los concejales. Debe entenderse que de no lograr la mayoría simple, es decir cuatro (4) votos, es improbadada la memoria y cuenta. Esto supone un escaso respaldo legislativo al gabinete y a su gestión.

Luego de calculado cada uno de los indicadores anteriores, para medir la “**Estabilidad del Gabinete**” se procede a combinarlos en un indicador compuesto que resulta del promedio aritmético de las puntuaciones obtenidas en los dos interiores indicadores, a saber: el número de gabinetes y el número de concejales que aprobaron el informe de gestión anual para un mismo periodo de gobierno, expresado en tanto por uno. El indicador se evalúa según la siguiente escala:

Promedio	Estabilidad del Gabinete
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Con respecto a este segundo Indicador de los Procesos de Políticas de Putnam y dadas las marcadas coincidencias entre las regulaciones que norman la elaboración del presupuesto anual tanto para las regiones de Italia y para las Alcaldías en Venezuela, es pertinente incluir este indicador en la evaluación del desempeño de la Alcaldía del Municipio Anaco.

En este sentido, Robert Putnam señala que la **Puntualidad Presupuestaria** es una medida del promedio de las demoras en la aprobación del presupuesto anual de las regiones de Italia considerado que debían hacerlo antes del inicio del ejercicio fiscal, es decir el primero de enero. En el caso de la Alcaldía de Anaco la situación es muy similar teniendo en cuenta que

la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) establece que el Alcalde deberá hacer la presentación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos por lo menos con 45 días de anticipación al inicio del ejercicio anual al cual se refiere (Art.135).

También establece la LORM, que se reconducirá el presupuesto anterior si no se ha presentado el proyecto de presupuesto de Ingresos y gastos Públicos antes de los 45 días al inicio del ejercicio fiscal siguiente y el concejo dispone de un plazo máximo de tres (3) meses (hasta el 31 de marzo) para aprobar un nuevo presupuesto. Si para esa fecha no ha sido sancionado el nuevo presupuesto, el presupuesto reconducido continuará vigente por el resto del período (Art.135).

En correspondencia a los argumentos legales previamente mencionados se elaboró la siguiente escala de evaluación de la puntualidad presupuestaria la cual privilegia con la puntuación máxima la aprobación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto antes del inicio del ejercicio en cuestión. Esta puntualidad permite a la institución municipal poder ejecutar sus actividades en correspondencia con la planificación de ingresos y egresos desde el mismo inicio del ejercicio.

Tabla IV-1 Escala de Evaluación de la Puntualidad Presupuestaria

Momento de aprobación de la Ordenanza de Presupuesto	Calificación
▪ Antes del Inicio del Ejercicio Fiscal Planificado	(4)
▪ Durante el primer mes de Ejercicio Fiscal Planificado (hasta el 31 de enero)	(3)
▪ Durante el segundo mes del Ejercicio Fiscal Planificado (hasta el 28/29 de febrero)	(2)
▪ Durante el tercer mes del Ejercicio Fiscal Planificado (Hasta el 31 de marzo)	(1)
▪ Aprobación de Presupuesto Reconducido	(0)

De esta forma, en este estudio la **Puntualidad Presupuestaria** queda entendida como un promedio de las calificaciones parciales obtenidas en la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de cada uno de los años que corresponden planificar en un periodo de gobierno según la anterior escala, expresado en tanto por uno. Se evalúa este indicador según la siguiente escala:

Promedio	Puntualidad Presupuestaria
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

El último indicador de procesos de política, **Servicios Estadísticos y de Información**, lo agrega Putnam en consideración a la premisa según la cual “un gobierno que cuente con una mejor base informativa de su electorado así como de sus problemas, podrá responder más eficientemente a sus demandas” (1994, p.).

Señala Alberto Tobías Martell en su libro “Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela”, que una buena Gerencia Administrativa Municipal debe contar con un sistema de información y lo define como un “conjunto integrado de procedimientos y mecanismos que recogen, procesan, almacenan y diseminan información para apoyar la toma de decisiones y el control gerencial” (1996,p.100).

Ahora bien, se debe reconocer que La Ley de Régimen Municipal de Venezuela no presenta artículo alguno que haga referencia a la obligación de implementar por parte del municipio sistema de información alguno. Solamente obliga a la Secretaría Municipal a “llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos del concejo, custodiar su archivo y conservarlo, de acuerdo con las técnicas más adecuadas”. (Art.84)

A partir de lo antes expuesto y considerando las alternativas que puede implementar una Alcaldía para obtener información sobre su electorado se seleccionaron los siguientes seis (6) ítems para medir este indicador, cada uno con una escala de evaluación de cuatro (4) a cero (0). Los resultados parciales fueron promediados aritméticamente para cada periodo.

Tabla IV-2 Escala de Evaluación de los Servicios de Información y Estadística

Fuentes de Estadísticos y de Información	Calificación				
Disponibilidad Información Estadística generada en instalaciones propias a partir de la recolección de datos Primarios, así como su procesamiento estadístico.	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)
Disponibilidad de Información estadística del municipio generada por instituciones regional y nacionales	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)
Información en registros, libros, archivo de documentos del Concejo (Ordenanzas de Presupuesto, Memoria y cuenta, Gaceta Municipal).	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)
Información sobre el electorado por medio de correspondencia y derecho de palabra en las sesiones de la Cámara Municipal y el Despacho del Alcalde.	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)
Información sobre Objetivos, metas e indicadores de los Programas en las Ordenanzas de presupuestos.	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)
Información sobre los resultados obtenidos en la implementación de programas.	Muy Amplia (4)	Amplia (3)	Regular (2)	Precaria (1)	No dispone (0)

Es así como el indicador **Servicios de Estadística e Información** queda definido como un promedio de las calificaciones en los seis (6) ítems antes presentados correspondientes a las alternativas de servicios de información y estadística implementadas por la institución municipal para obtener información sobre las necesidades y expectativas del electorado, expresados en tanto por uno. Se evalúa este indicador según la siguiente escala:

Promedio	Servicios de Estadística e Información
0.80 –1.00	Excelentes
0.60 –0.80	Buenos
0.40 – 0.60	Regulares
0.20 –0.40	Deficientes
0 – 0.20	Muy Deficientes

4.3. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE PRONUNCIAMIENTOS DE POLÍTICAS

La evaluación de los pronunciamientos de política lo realiza Putnam en base a dos indicadores: Reformas Legislativas e Innovación Legislativa. Por las características de esta investigación que constituye un estudio de caso aparecen limitaciones para evaluar la “Innovación Legislativa” dado que el mismo fue creado por Putnam con el propósito de medir la rapidez con la cual una región asumía una legislación de moda en Italia con respecto al resto de las regiones.

Por lo anterior, en el estudio del desempeño de la Alcaldía del Municipio Anaco no existe una referencia contra la cual comparar la rapidez con la cual esta pudo acoger una legislación de moda en Venezuela, en consecuencia se decidió posponer el uso de este indicador para posteriores estudios comparativos sobre el desempeño institucional. Entonces, la evaluación de los pronunciamientos de política se limitó a las reformas legislativas.

El indicador **Reformas Legislativas** utilizado por Putnam, examina el producto legislativo de cada región de Italia en tres (3) áreas de política: desarrollo económico, planificación territorial y medio ambiental y servicios sociales. Sin embargo, luego de revisar cuidadosamente el producto legislativo de la Alcaldía del Municipio Anaco entre los años 1990 y 2003 se decidió proceder de la siguiente forma.

Primero, entre los diferentes instrumentos jurídicos que conforman el producto legislativo en los años en estudio se seleccionó a las Ordenanzas y las Reformas de las mismas sancionadas por el Concejo Municipal del Municipio Anaco por la factibilidad y solidez de las informaciones requeridas para evaluar este indicador.

En este sentido, las Ordenanzas son actos que sanciona el Concejo para establecer normas de aplicación general sobre los asuntos específicos de interés local tales como: aseo urbano, zonificación, comercio ambulante, catastro urbano, patente de industria y comercio, etc. (Art.4 LORM)

En segundo lugar, se clasificó el producto legislativo (Ordenanzas y reformas) de la Alcaldía de Anaco en tres (3) áreas de acción: (1) Regulaciones Tributarias, (2) Regulaciones Administrativas y (3) Regulaciones en Áreas de Competencia. De estas tres categorías se procedió a considerar únicamente las Regulaciones en Áreas de Competencia dado que Putnam señala que una institución representativa debe resolver problemas y necesidades de los electores. Por tanto, las ordenanzas seleccionadas representan las legislaciones sancionadas por la Alcaldía del Municipio Anaco para atender demandas y expectativas de sus electores.

Las Ordenanzas sancionadas en áreas de competencia fueron evaluadas siguiendo los tres (3) criterios utilizados por Putnam en su estudio: la extensión de la legislación, la coherencia de la legislación y la creatividad de la legislación.

La Extensión de la Legislación se entiende como una relación entre la fracción de competencias propias de municipio en las cuales se sancionó una ordenanza o reforma de ordenanza con respecto al totales de competencia que establece la LORM en el artículo 36.

Al respecto se elaboró una lista de las competencias y se identificaron las ordenanzas y reformas de ordenanzas sancionadas en cada periodo en cada área de competencia. Seguidamente se calculó la proporción de las áreas legisladas con respecto al total de las competencias y se expresó en tanto por ciento.

La proporción obtenida en la Extensión de la Legislación fue evaluada siguiendo la puntuación de esta escala:

Proporción (%)	Extensión de la Legislación
0.80 – 1.00	Muy Amplia
0.60 – 0.80	Amplia
0.40 – 0.60	Regulares
0.20 – 0.40	Breve
0.0 – 0.20	Muy Breve

Tabla IV-3 Lista de Comprobación de Áreas de Competencias con Legislación

N°	Área de Competencia	Periodo				General
		I 1990-92	II 1993-95	III 1996-2000	IV 2000-2003	
1	Acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.					
2	Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.					
3	Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano y local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Asimismo velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.					
4	Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes, pavimentación de las vías públicas urbanas.					
5	Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.					
6	Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas.					
7	Servicio de transporte público urbano y de pasajeros.					
8	Abastos, mataderos, ferias y mercados; en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primer necesidad.					
9	Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.					
10	Protección del ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.					
11	Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.					
12	Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos.					
13	Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.					
14	Creación de institutos populares de créditos, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.					
15	Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios.					
16	Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.					
17	Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre.					
18	Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.					
	TOTALES					
	% de Cobertura o Extensión					

La Coherencia de la Legislación es un promedio de las calificaciones parciales de cada ordenanza o reforma de ordenanza en términos de asignación presupuestaria, estructura funcional, coordinación con otros servicios y proyectos de la Alcaldía según la siguiente escala:

Tabla IV-4 Escala de Evaluación de la Coherencia Legislativa

Coherencia Legislativa	Calificación
Ordenanza sancionada con presupuesto, estructura funcional, y vinculada con otros proyectos o programas.	(4)
Ordenanza sancionada con presupuesto, estructura funcional, pero no vinculada con otros proyectos o programas.	(3)
Ordenanza sancionada que cumple una sola de las siguientes condiciones: tiene presupuesto, estructura funcional o coordinada con otros proyectos o programas.	(2)
Ordenanza sancionada que no cuenta con presupuesto, ni unidad ejecutoria y no está vinculada a ningún programas o proyectos.	(1)

En este sentido cada ordenanza y/o reforma de ordenanza de la Alcaldía de Anaco fue evaluada asignándole una puntuación de la escala según su nivel de coordinación con un presupuesto, estructura funciona y otros proyectos o programas. Los resultados parciales de cada ordenanza o reforma fueron promediados, expresados en tanto por uno y evaluada la coherencia legislativa según la siguiente escala:

Promedio	Coherencia Legislativa
0.80 – 1.00	Muy Alta
0.60 – 0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 – 0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

La Creatividad Legislativa para Putnam (1994) es un promedio de la calificaciones parciales de cada ordenanzas o reforma de ordenanza según legisle por primera vez sobre un nuevo servicio, necesidad o forma de iniciativa privada, mejore un servicio o necesidad en la cual existe legislación previa, actualice tarifas o simplemente reforme aspectos formales.

La revisión cuidadosa del producto legislativo de la Alcaldía del Municipio Anaco en el periodo considerado permitió identificar las siguientes modalidades de creatividad con las cuales de construyó posteriormente la siguiente escala:

Tabla IV-5 Escala de Evaluación de la Creatividad Legislativa

Creatividad Legislativa	Puntuación
Aborda por primera vez una nueva necesidad, experimenta nuevos servicios o crea incentivos para nuevas formas de iniciativa privada.	4
Amplía los servicios en un área o los incentivos para nuevas formas de iniciativa privada en un área en la cual hay legislación previa.	3
Actualiza las tarifas y/o regulaciones asociados a la prestación de un servicio o forma de iniciativa privada en la cual hay legislación previa.	2
Actualiza aspectos formales de un servicio y/o formas de iniciativa privada.	1

Las puntuaciones parciales obtenidas en la evaluación de cada instrumento legislativo se promediaron entre los instrumentos aprobados en un mismo periodo y luego se expresó en tanto por uno. Se evaluó el promedio según esta escala:

Promedio	Creatividad Legislativa
0.80 – 1.00	Muy Alta
0.60 – 0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regulares
0.20 – 0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Finalmente, se procede a una evaluación general de las “Reformas Legislativas” según el promedio de las puntuaciones obtenidas en extensión legislativa, coherencia legislativa y creatividad legislativa. La puntuación promedio oscila entre cero (0) y uno (1) y se evalúa según la siguiente escala.

Promedio	Reformas Legislativa
0.80 – 1.00	Excelente
0.60 – 0.80	Bueno
0.40 – 0.60	Regular
0.20 – 0.40	Deficiente
0 – 0.20	Muy Deficiente

4.4. DEFINICIÓN DE LOS INDICADORES DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

La utilización de los indicadores de implementación de políticas de Robert Putnam en la medición del desempeño de la Alcaldía de Anaco requiere un esfuerzo especial para ajustarlos a las particularidades del contexto y la realidad de esta institución de gobierno municipal venezolana.

Con respecto a la **Prestación Directa de Servicios** los programas “Centros de Cuidado Diarios (Guarderías Infantiles)” y “Clínicas Familiares” considerados en la evaluación de los gobiernos regionales italianos no se corresponden con los desarrollados por la Alcaldía de Anaco tanto en su concepción, formulación y formas de financiamiento. Por lo tanto, la capacidad explicativa de estos indicadores se ve realmente limitada en el contexto nacional.

En consecuencia, se procedió a sustituirlos por programas efectivamente implementados por la Alcaldía de Anaco previa consideración de ciertos requisitos y condiciones. De esta manera, luego de revisar los diferentes programas implementados por esta institución, se privilegiaron aquellos que se ajustaran a las siguientes condiciones:

- a) Que sean programas activos y con una vigencia de por lo menos dos (2) años.
- b) Que se disponga de registros administrativos con amplia información sobre la prestación de estos servicios, tales como: días de servicios, beneficiarios directos, personal, control de funcionamientos, productos, participantes, etc.
- c) Que sean programas con objetivos y metas previamente formulados por lo menos en términos generales.

En correspondencia a los anteriores criterios se seleccionaron dos (2) programas de amplia trayectoria de la institución: La Policía Municipal creada en 1990 y el Programa de Jardines de Infancia iniciado en el año 1994.

Para cada uno de estos programas se definieron varios indicadores orientados a medir la cantidad de servicios o productos generados más que el impacto de dicho programa teniendo en cuenta que bajo esta premisa Robert Putnam elaboró los indicadores utilizados en la medición del desempeño de los gobiernos regionales de Italia en cuanto a la prestación directa de servicios.

Por lo tanto, **La Evaluación del Programa de “Jardines de Infancia”** incluye los siguientes indicadores:

a) Relación Cohortes atendidas / Años de Fundada la Institución: es una relación entre el número de cohortes atendidas y el número de años de fundado de cada Jardín de Infancia, el mismo es una medida de la continuidad del servicio de Jardines de infancia que toma valores entre cero (0) y uno (1). Este indicador fue calculado para cada Jardín de Infancia por separado y luego a nivel general del programa.

b) Relación Matrícula Efectiva / Matrícula Meta: El segundo indicador utilizado para evaluar la prestación de servicios de Jardín de Infancia es la relación entre la matrícula efectiva o real con respecto a la matrícula meta según la capacidad instalada de cada una de las instalaciones en las cuales funciona cada Jardín de Infancia.

c) Relación Días de Clase Efectivos / Días Calendario Escolar: Este indicador pretende medir la calidad en la prestación del servicio de jardines de infancia según la capacidad del Programa para cumplir el calendario escolar de 180 días de clase establecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Una vez calculados estos indicadores se determina el promedio aritmético de estas tres (3) medidas para obtener una evaluación general del desempeño de la Alcaldía de Anaco en la prestación directa del servicio de educación preescolar. En este orden de ideas queda entendido que el indicador **Programa “Jardines de Infancia”** es un promedio aritmético de las puntuaciones obtenidas en cada uno de los anteriores indicadores. Los resultados se evaluaron según la siguiente escala:

Promedio	Capacidad en la Implementación del Programa “Jardines de Infancia”
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Por otro lado, para la **Evaluación del Programa de Policía Municipal de Anaco** se consideran otros dos (2) indicadores: a) Relación Años Efectivos de Servicio de los Módulos / Años en el Programa y b) Relación Días de Servicio de Vigilancia Efectivos / Días Meta de Servicio.

Relación Años Efectivos de Servicio / Años en el Programa: Este indicador es una medida de la capacidad del Instituto Autónomo de Policía Municipal y de la Alcaldía para mantener activo cada uno de los módulos incorporados al programa de seguridad. Por tanto es una relación entre el número de años de construido que tiene cada módulo y el número de años que efectivamente ha prestado servicios de vigilancia y seguridad.

Relación Días Efectivos de Servicio / Días Meta de Servicio: Este indicador es una medida de la capacidad de la Policía Municipal para ofrecer a la comunidad tantos días de vigilancia como establece el calendario de servicios planificado para cada módulo.

Por lo anterior el indicador **Programa de Policía Municipal** es un promedio de las puntuaciones obtenidas por el programa en cada uno de los anteriores indicadores. Los resultados promedio se evaluaron según la siguiente escala y son una medida de la capacidad de la Alcaldía para implementar políticas de seguridad:

Promedio	Capacidad en la Implementación del Programa de Policía Municipal
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Por otro lado, en lo referente a la evaluación de los “**instrumentos de política industrial**” existen similitudes entre el repertorio de herramientas de política industrial desplegadas por las regiones de Italia y las Alcaldías en Venezuela, esto hace factible la aplicación de este indicador de Robert Putnam en la medición del desempeño de la Alcaldía de Anaco con pequeños ajustes.

Instrumentos de Política Industrial: es el resultado de medir la fracción de instrumentos de política industrial realmente utilizados con respecto a los potencialmente aplicables por una alcaldía para fomentar el desarrollo económico. La lista de instrumentos de política industrial potenciales son los siguientes:

Tabla IV- 6 Lista de Comprobación de los Instrumentos de Política Industrial

	Instrumentos de Política Industrial	Dispone
1	Zona Industrial	
2	Agencia o institutos Municipales de Desarrollo Industrial	
3	Agencia o Institutos de Fomento de la Inversión	
4	Programas de entrenamiento para el Trabajo	
5	Centro de Formación empresarial	
6	Plan Local de Desarrollo Económico	
7	Plan de Ordenamiento Territorial	
8	Incentivos y Exoneraciones Fiscales	
	Total	

Los resultados obtenidos en este indicador son una medida de la complejidad de los instrumentos de política industrial desplegados por la Alcaldía y los mismos fueron evaluados según la siguiente escala:

Promedio	Complejidad de los Instrumentos de Política Industrial desplegados
0.80 – 1.00	Muy Alta
0.60 – 0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 – 0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Finalmente, con respecto a los indicadores de Putnam que miden la capacidad de las regiones de Italia en el **Uso de Fondos Aportados por el Gobierno Central**, existen ciertas limitaciones para su aplicación en el caso de la Alcaldía de Anaco dado que en Venezuela las instituciones de gobierno municipal no reciben los mismos fondos que los gobiernos regionales italianos.

Ahora bien, adaptando el enfoque de Putnam a las particularidades de la Alcaldía de Anaco se decidió evaluar al respecto las transferencias que reciben los municipios según Ley de Asignaciones Especiales (LAEE) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

Es necesario reconocer que los municipios no pueden disponer directamente de los fondos del FIDES y el LAEE dado que en ambas leyes existe una cláusula de condicionalidad según la cual las Alcaldías deben presentar previamente proyectos, los cuales luego de ser aprobados dan lugar a la transferencia de los fondos a través de un fideicomiso.

Capacidad de Ejecución de Fondos del FIDES: es una medida de la fracción de los fondos transferidos por el FIDES efectivamente ejecutados en un ejercicio fiscal y el total de montos transferidos por el gobierno central según la Ley del FIDES para dicho ejercicio anual.

Promedio	Capacidad de Ejecución de Fondos del FIDES
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

Capacidad de Ejecución de Fondos del LAEE: es una medida de la fracción de los fondos transferidos por concepto del LAEE efectivamente ejecutados en un ejercicio fiscal y el total de montos transferidos por el gobierno central según la Ley del LAEE para dicho ejercicio anual.

Promedio	Capacidad de Ejecución de Fondos del LAEE
0.80 –1.00	Muy Alta
0.60 –0.80	Alta
0.40 – 0.60	Regular
0.20 –0.40	Baja
0 – 0.20	Muy Baja

CAPÍTULO V RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño institucional de la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui en base a la propuesta de Robert Putnam teniendo en cuenta que cada uno de los indicadores previamente ha sido adaptado a la realidad del Municipio Anaco así como a la característica principal de esta investigación que constituye un estudio de caso, a diferencia del elaborado por Putnam que establece elementos comparativos entre las diferentes regiones de Italia.

En este orden de ideas, esta medición del desempeño abarca los procesos de políticas, los pronunciamientos de políticas y la implementación de políticas por parte de esta institución representativa creada en Venezuela a partir de 1989 como consecuencia del proceso de reformas del estado que impulsaron la descentralización.

5.1 LOS PROCESOS DE POLÍTICA DE LA ALCALDÍA DE ANACO

Con respecto a los procesos de políticas en lo adelante se incluyen los resultados de la medición de la estabilidad del gabinete municipal, la puntualidad presupuestaria y los servicios estadísticos y de información de esta institución a lo largo de los cuatro periodos de gobierno que han transcurrido desde 1989 hasta el año 2003.

5.1.1 LA ESTABILIDAD DEL GABINETE

La medición de la estabilidad del gabinete es el resultado de combinar en un indicador la medición de dos aspectos: el número de gabinetes de gobiernos en un periodo y el número de concejales que aprobaron la memoria y cuenta anual en cada periodo de gobierno.

En términos generales la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui ha conformado en promedio un único gabinete en cada uno de los cuatro periodos de gobierno que han transcurrido desde 1990 hasta el año 2003. Por tanto, la duración de los mismos tiende a ser igual al número de años que abarca cada periodo de gobierno. Sin embargo, esto no ha sido uniforme en los cuatro períodos en estudio, en particular en el segundo (1993-1995) en el cual se conformaron dos (2) gabinetes. (Ver Cuadro V-1)

Cuadro V-1 Evaluación del Número de Gabinetes de Gobierno. Alcaldía de Anaco (1990 – 2003)

Período	Alcalde	Gabinetes	Puntuación	Promedio de Gabinetes por Periodo	Puntuación Promedio
I 1990-1992	Jacinto Romero Luna	1	4	1,25	3,75
II 1993-1995	Jacinto Romero Luna Hugo Mata Chacín	2	3		
III 1996-2000	Hugo Mata Chacín	1	4		
IV 2000-2004 *	Jacinto Romero Luna	1	4		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Memorias y Cuentas de los años 1990-2003. Además, de datos obtenidos en entrevistas.

* Sólo se incluyen los gabinetes conformados hasta el año 2003.

La principal razón para la designación de estos dos gabinetes es la renuncia del Alcalde Jacinto Romero Luna antes de la mitad del periodo por lo cual se procedió a la convocatoria de elecciones generales, directas y secretas en las cuales resultó electo el Dr. Hugo Mata Chacín para culminar el periodo. En este sentido, es recurrente en la política venezolana que el nuevo alcalde destituya al gabinete anterior y proceda a designar un equipo

de gobierno conformado por servidores pertenecientes a su partido político o a las fuerzas políticas que lo apoyaron en las elecciones respectivas.

Otro aspecto interesante de la Alcaldía de Anaco es la ratificación por parte de los Alcaldes Jacinto Romero Luna y Hugo Mata Chacín de sus respectivos gabinetes de gobierno una vez que lograron la reelección para un nuevo periodo. El primero gobernó con el mismo gabinete todo el primer periodo (1990-1992) y diecisiete (17) meses de su segundo mandato hasta que presentó su renuncia para participar en las elecciones de gobernador del Estado Anzoátegui de ese año. Asimismo, este gabinete fue ratificado por el Alcalde encargado Sr. Simón El Yasín.

Igualmente, el Alcalde Hugo Mata Chacín una vez reelecto en 1995, ratifica en sus cargos a los integrantes del gabinete que designó en septiembre de 1994 cuando logró por primera vez la investidura de Alcalde de Anaco.

Además, se puede entender que las altas puntuaciones parciales en cada periodo de gobierno denotan la capacidad de los diferentes alcaldes electos para coordinar y dirigir a un mismo equipo de colaboradores a lo largo del tiempo lo cual se refleja en la continuidad funcional de los lineamientos y políticas de cada despacho así como la acumulación de altos niveles de experiencia en la gestión municipal.

Por todo lo anterior, en cuanto al número de gabinetes la Alcaldía de Anaco ha logrado un desempeño exitoso producto de la designación en promedio de un gabinete por periodo (1.25).

Con respecto al **Número de Concejales que Aprobaron la Memoria y Cuenta**, este segundo indicador se utilizó para medir el respaldo del cuerpo legislativo de la Alcaldía de Anaco al Alcalde y a su gabinete según el voto favorable o desfavorable de los siete (7) concejales que integran la Cámara Municipal de Anaco.

Ahora bien, antes de entrar a analizar este aspecto, se debe tener presente que en Venezuela el triunfo electoral de un Alcalde generalmente conlleva al triunfo de los candidatos a concejal perteneciente a los partidos políticos que le apoyan, lo cual facilita la conformación de una coalición entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo dada la vinculación política existente. El comportamiento electoral del municipio Anaco no escapa a esta situación y la misma es de gran relevancia a analizar este indicador.

**Cuadro V- 2 Evaluación del Número de Concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta.
Alcaldía de Anaco (1990-2003)**

Período	Alcalde	Año	Nº de Votos que aprobaron la gestión	Puntuación Parcial	Promedio de Votos que aprobaron la gestión por Período	Puntuación Promedio por Período
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1990	6 de 7	3	5 de 7	2
		1991	4 de 7	1		
		1992	5 de 7	2		
II 1993-95	Jacinto R. Luna Simón El Yasin Dr. Hugo Mata Chacín	1993	7 de 7	4	6 de 7	3
		1994	6 de 7	3		
		1995	5 de 7	2		
III 1996-2000	Dr. Hugo Mata Chacín	1996	4 de 7	1	4 de 7	1
		1997	4 de 7	1		
		1998	4 de 7	1		
		1999	4 de 7	1		
		2000	4 de 7	1		
IV 2000-2004*	Jacinto Romero Luna	2001	4 de 7	1	4 de 7	1
		2002	4 de 7	1		
		2003	4 de 7	1		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los libros de actas de los años 1990-2003

* Sólo Incluye las gestiones del 2000, 2001, 2002 y 2003.

Con relación al número de concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta se observa que en general los diferentes alcaldes que han gobernado el Municipio Anaco entre 1990 y 2003 han logrado por lo menos la mayoría simple requerida para lograr la aprobación de la memoria y cuenta de cada año de gestión, por lo tanto no ha ocurrido en catorce (14) años la improbación de Memoria y Cuenta alguna. (Ver Cuadro V-2)

Sin embargo, la votación de los integrantes de la Cámara Municipal de Anaco muestra particularidades que es interesante analizar. En los primeros seis (6) años de vida de la Alcaldía de Anaco, esta institución desarrolla una gestión de gobierno que logra un amplio

respaldo del cuerpo legislativo dado que las diferentes fuerzas políticas, inclusive las claramente opuestas al Alcalde de turno, aprueban con sus votos los informes de gestión anual.

En este sentido, están asentados en las Actas de la Cámara Municipal comentarios favorables de la mayoría de los Concejales con respecto a la obra de gobierno de los Alcaldes Jacinto Romero Luna y Hugo Mata Chacín en estos años que van de 1990 a 1995. Lo anterior hace suponer que las diferencias políticas quedan a un lado ante una gestión eficiente y efectiva.

En particular, la gestión de gobierno del año 1993 desarrollada por el Alcalde reelecto Jacinto Romero Luna obtuvo el voto favorable de la Cámara Municipal en pleno, esto es de los siete (7) concejales: tres (3) del partido Socialcristiano COPEI, tres (3) de Acción Democrática y uno (1) del Movimiento al socialismo. Es la única gestión anual que ha logrado la votación unánime de todo el Cuerpo Legislativo en catorce (14) años de vida como Alcaldía del Municipio Anaco.

El Periodo II (1993-1995) presenta la mayor votación promedio en la aprobación de las memorias de gestión a pesar de la renuncia del Alcalde Jacinto Romero Luna poco antes de la mitad del periodo y la realización de las elecciones que culminaron con el triunfo de un candidato de orientación política opuesta al alcalde saliente, el Dr. Hugo Mata Chacín. De tal manera que este cambio en el ejecutivo no afectó el desempeño de la institución municipal. En esto pueden haber influido dos aspectos: primero, como no hubo elecciones de concejales la fracción parlamentaria afecta al alcalde anterior conservó una mayoría que permitió la continuación de las principales obras de su programa de gobierno; segundo, el Alcalde electo, gobernó con un gran número de funcionarios del Alcalde saliente con lo cual pudo aprovechar su experiencia y dar continuidad operativa a la gestión.

Por el contrario, a partir de 1996 hasta el año 2003 la aprobación de los Informe de Gestión Anual va a estar subordinada a la afiliación política de los Concejales con el Alcalde. De esta manera estos se esfuerzan únicamente por tener una mayoría parlamentaria que le

garantice los cuatro (4) votos necesarios para aprobar la gestión anual más que satisfacer las expectativas y demandas de la colectividad anaquense.

En este orden de ideas, tanto el Periodo III (1996-2000) bajo el mandato del Alcalde Hugo Mata Chacín y el Periodo IV (2000-2003) con el Sr. Jacinto Romero Luna como máxima autoridad del municipio, obtienen un promedio cuatro (4) votos del Concejo Municipal para sus informes anuales.

A este respecto, hay que tener presente que el Dr. Hugo Mata había triunfado en los comicios de 1996 conjuntamente con cuatro (4) concejales principales de su partido de gobierno Acción Democrática. Y el Sr. Jacinto Romero logra igual situación al triunfar en las elecciones de julio del 2000 y los cuatro (4) concejales vinculados a los partidos que lo apoyan en diciembre del mismo año.

En resumen, se puede afirmar, que el respaldo de la Cámara Municipal ha ido disminuyendo progresivamente desde 1990 hasta 2003 y en ese sentido el número de concejales que aprueba la memoria y cuenta ha llegado hasta el mínimo requerido aún cuando en los dos primeros gobiernos (1990-1995) le proporcionaron un apoyo mayoritario.

Los indicadores previamente presentados fueron combinados en un indicador compuesto con valores entre cero (0) y uno (1). Esto se logró dividiendo las puntuaciones obtenidas en cada uno de los indicadores entre el valor máximo de la escala de evaluación del mismo, es decir, entre cuatro (4) puntos. Seguidamente se calcularon los valores promedio para cada periodo con respecto a la estabilidad del gabinete.

En general, los diferentes periodos de gobiernos que se han sucedido en la Alcaldía de Anaco de 1990 a 2003 han tenido gabinetes “Regularmente Estables”, sin embargo este comportamiento no ha sido uniforme dado que el gabinete del primer periodos (1990-1992) fue “Altamente Estable” a diferencia de los otros tres (3) periodos en los cuales se designaron gabinetes “Regularmente Estables”.

Cuadro V - 3 Evaluación de la Estabilidad del Gabinete Municipal. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

Período	Alcalde	Puntuación En N° de Gabinetes	Puntuación En N° de Concejales	Puntuación Promedio en Estabilidad del Gabinete
I 1990-92	Jacinto Romero Luna	1	0.50	0.75 Alta
II 1993-1995	Jacinto Romero Luna Hugo Mata Chacín	0.5	0.75	0.63 Regular
III 1996-2000	Hugo Mata Chacín	1	0.25	0.63 Regular
IV 2000-2004	Jacinto Romero Luna	1	0.25	0.63 Regular
Total				0.66 Regular

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los libros de actas de los años 1990-2003

Ahora bien, se debe observar que la principal causa de esta disminución de la estabilidad del gabinete municipal parece estar relacionada con una disminución del respaldo del cuerpo legislativo a la gestión de los alcaldes en los últimos dos (2) más que con el número de gabinetes designados. Solamente en el segundo periodo (1993-95) se puede atribuir esta disminución al número de gabinetes conformados. (Ver Cuadro V-3)

5.1.2 LA PUNTUALIDAD PRESUPUESTARIA

En líneas generales el desempeño de la Alcaldía de Anaco ha logrado “Muy Alta Puntualidad” en la aprobación del Presupuesto Anual, si bien este comportamiento no ha sido uniforme se ha ubicado entre “Muy Alta” y “Alta” en los cuatro periodos de gobierno en estudio. (Ver Cuadro V-4)

Se observa que la mayor puntualidad la logra el Alcalde Jacinto Romero al aprobar antes del inicio de cada ejercicio fiscal las Ordenanzas de Presupuestos que corresponden al primer periodo (1990-1992) y en el cuarto periodo (2000-2003) . Inclusive antes de presentar su renuncia al cargo de Alcalde en 1994 aprobó puntualmente los presupuestos que le correspondía en ese lapso de gobierno del periodo 1993-1995.

**Cuadro V - 4 Evaluación de Puntualidad Presupuestaria de la Alcaldía de Anaco
(1990-2003)**

PERIODO	ALCALDE	Años	Fechas de aprobación de la Ordenanza	Momento de aprobación según la escala	Puntualidad Presupuestaria por Periodo
Período I 1990-92	J. Romero Luna	1991	27/12/1990	Antes del inicio fiscal anual considerado	1 (Muy Alta)
		1992	17/12/1991	Antes del inicio fiscal anual considerado	
		1993	Dic 1992	Antes del inicio fiscal anual considerado	
Período II 1993-1995	J. Romero Luna	1994	22/12/93	Antes del inicio fiscal anual considerado	0.67 (Alta)
	Hugo Mata Ch.	1995	15/12/94	Antes del inicio fiscal anual considerado	
		1996	20/04/96	No aprobada antes del 31 de Marzo del año fiscal	
Período III 1996-2000	Hugo Mata Ch.	1997	20/12/1996	Antes del inicio fiscal anual considerado	0.75 (Alta)
		1998	18/12/1997	Antes del inicio fiscal anual considerado	
		1999	16/12/1998	Antes del inicio fiscal anual considerado	
		2000	15/04/200	No aprobada antes del 31 de marzo del año fiscal.	
Período IV 2000-2004	J. Romero Luna	2001	12/12/2000	Antes del inicio fiscal anual considerado	1 (Muy Alta)
		2002	07/12/2001	Antes del inicio fiscal anual considerado	
		2003	20/12/2002	Antes del inicio fiscal anual considerado	
Total					0.86 (Muy Alta)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los Libros de Actas de los años 1990-2003

Por el contrario, el Alcalde Hugo Mata Chacín tiene en su haber un presupuesto reconducido en cada una de las ocasiones en que fue la primera autoridad del Municipio Autónomo Anaco. En este sentido, la Cámara Municipal no aprobó el presupuesto del año 1996 antes del inicio del ejercicio fiscal en cuestión por lo cual es la primera vez que esta institución municipal trabajaba con un presupuesto reconducido desde la creación de la figura de Alcaldía en 1989.

Las razones para este retraso están asociadas a dos factores: (1) el Alcalde Hugo Mata Chacín se separa del cargo tres (3) meses antes de las elecciones municipales de diciembre de 1995 para aspirar a la reelección; y (2) los concejales se dedicaron principalmente a las actividades electorales en busca de la reelección en consecuencia la actividad parlamentaria en

el Concejo Municipal sufrió considerables retrasos por falta de quórum para la discusión de ordenanzas.

Esta misma situación se presenta con el presupuesto del año 2000 siendo Alcalde el Dr. Hugo Mata Chacín, dado que el presupuesto de ese año no fue aprobado antes del inicio de este ejercicio fiscal y nuevamente se utiliza un presupuesto reconducido. La principal causa atribuida para este retraso según el concejal José Ángel Biaggi fue la “irresponsabilidad del Jefe de Presupuesto del Alcalde Hugo Mata Chacín al no haber presentado la Ordenanza de Presupuesto con suficiente anticipación” (Libro de Actas 1995).

En resumen, en doce (12) oportunidades la Alcaldía de Anaco aprobó antes del primero de enero de cada año el presupuesto correspondiente y en sólo dos casos (1996 y 2000) trabajó con presupuestos reconducidos.

5.1.3 SERVICIOS ESTADÍSTICOS Y DE INFORMACIÓN

Este indicador es el resultado de la evaluación de las fuentes y alternativas utilizadas por la Alcaldía del Municipio Anaco para obtener información sobre los electores y sus necesidades. Se seleccionaron seis (6) ítemes cada uno con una escala de evaluación del cero (0) hasta una puntuación máxima de cuatro puntos. Luego de evaluar cada periodo en estos seis ítems se sumaron las puntuaciones parciales y se calculó la puntuación promedio de cada periodo. Finalmente, se expresan los valores en tanto por uno.

En general, se observa que el desempeño de la Alcaldía del Municipio Anaco se ha sustentado en servicios de información y estadística cuya evaluación toma valores que van de “Deficiente” a “Regular” en cuanto a las alternativas utilizadas para obtener información sobre las necesidades de los ciudadanos del municipio en cada uno de los cuatro periodos de gobierno en estudio. (Ver Cuadro V-5)

Cuadro V - 5 Evaluación de los Servicios Estadísticos e Información
Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERÍODO	ALCALDE	PUNTUACIÓN PROMEDIO EN SERVICIOS ESTADÍSTICOS Y DE INFORMACIÓN
I (1990-92)	J. Romero Luna	0.5 (Regular)
II (1993-95)	J. Romero Luna Hugo Mata Chacín	0.46 (Regular)
III (1996-2000)	Hugo Mata Chacín	0.33 (Deficientes)
IV (2000-2003)	J. Romero Luna	0.58 (Regular)
Total		0.47 (Regular)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la institución, libros de actas y ordenanzas de presupuestos de los años 1990-2003

Ante este desempeño tan regular de la Alcaldía de Anaco en este indicador en los cuatro periodos en estudio, es de mayor interés profundizar en el análisis de cada uno de los ítemes utilizados para evaluar este aspecto de los procesos de política.

Cuadro V - 6 Situación de los Servicios Estadísticos e Información
Alcaldía de Anaco (1990-2003)

Periodo	Ítem 1	Ítem 2	Ítem 3	Ítem 4	Ítem 5	Ítem 6
	Disponibilidad de Información Estadística generada en instalaciones propias a partir de la recolección de datos Primarios, así como su procesamiento estadístico,	Disponibilidad de Información estadística del municipio generada por instituciones regional y nacionales	Información en registros, libros, archivo de documentos del Concejo (Ordenanzas de Presupuesto, Memoria y cuenta, Gaceta Municipal).	Información sobre el electorado por medio de correspondencia y derecho de palabra en las sesiones de la Cámara Municipal y el Despacho del Alcalde.	Información sobre Objetivos, metas e indicadores de los Programas en las Ordenanzas de presupuestos.	Información sobre los resultados obtenidos en la implementación de programas.
I 1990-92 J. Romero Luna	No dispone	Precaria	Muy Amplia	Muy Amplia	Regular	Precaria
II 1993-95 J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	No dispone	Precaria	Amplia	Muy Amplia	Regular	Precaria
III 1996-2000 Hugo Mata Ch.	No dispone	Precaria	Regular	Muy Amplia	Precaria	Precaria
IV 2000-2003 J. Romero Luna	No dispone	Regular	Muy Amplia	Muy Amplia	Regular	Regular

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la institución, libros de actas y ordenanzas de presupuestos de los años 1990-2003

Lo primero que se observa es que la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco luego de catorce (14) años como institución de gobierno carece de servicios de información para la recolección de datos originales, procesamiento estadístico y análisis computarizados de información sobre su electorado y sus problemas que le permitan responder con mayor efectividad en la solución de los mismos. Ninguno de las personas que ha ejercido el cargo de Alcalde ha tomado acciones tendientes a cambiar esta situación en cuatro periodos de gobierno.(ver Cuadro V-6)

En este orden de ideas, se observa que la disponibilidad de información estadística del municipio generada por instituciones regionales y nacionales alcanza niveles que se ubican entre “precario” y “regular” en los cuatro periodos. Este tipo de información es necesaria para contextualizar al municipio con respecto a sus similares del Estado Anzoátegui y del resto del país.

Igual situación ocurre con respecto a la información sobre objetivos, metas e indicadores de los programas, por cuanto al observar las Ordenanzas de Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Alcaldía de Anaco son muchos programas que, aunque tienen objetivos claramente definidos, carecen de indicadores y unidades de medición. Esto dificulta, a su vez, la posterior evaluación de la efectividad y eficiencia de la institución en la implementación de tales programas. Por lo anterior, en muchos casos la información sobre la implementación se limita a los aspectos administrativos y contables.

Los cuatro de gobiernos en estudio coinciden en el empleo de la correspondencia y el derecho de palabra de los ciudadanos en la sesiones de la Cámara Municipal como la principal alternativa para obtener información sobre las necesidades de los electores. Esto queda claramente evidenciado al observar los Libros de Actas del cuerpo edilicio en cada gestión de gobierno.

Ahora bien, una institución representativa se limita a este mecanismo como su principal fuente de información sobre las necesidades de los ciudadanos se arriesga a tener una visión parcial de las demandas de la colectividad dado que las mismas obedecen en muchos casos a intereses puntuales y/o personales y no a evaluaciones amplias, completas y objetivas.

En este sentido el enfoque de la gestión de gobierno de esta alcaldía conlleva a que se privilegien las acciones puntuales y de carácter asistencial en detrimento de las soluciones colectivas.

Finalmente, con respecto a la disponibilidad de Información en registros, libros, archivo de documentos del Concejo (Ordenanzas de Presupuesto, Memoria y cuenta, Gaceta Municipal) esta es muy amplia en los periodos de gobierno que corresponden al Alcalde Jacinto Romero Luna, tanto en el primero (1990-92), en el segundo (1993-95) hasta su renuncia y en el periodo 2000.20003. Por el contrario, es regular durante en las gestiones de gobierno del Alcalde Hugo Mata Chacín, en particular de 1996-2000.

5.2 LOS PRONUNCIAMIENTOS DE POLÍTICA DE LA ALCALDÍA DE ANACO

A continuación se presentan los resultados de la evaluación de los pronunciamientos de política y los mismos se restringen a las “Reformas Legislativas” en este sentido se describen los pasos realizados para diferenciar el producto legislativo correspondiente a la áreas de competencia municipal y proceder a su análisis en las dimensiones extensión legislativa, coherencia legislativa y creatividad legislativa.

Ciertamente, luego de revisar en forma cuidadosa el producto legislativo de los años transcurridos desde 1990 hasta el 2003 se procedió a clasificarlo en tres áreas: Ordenanzas Tributarias, Ordenanzas Administrativas y Ordenanzas en áreas de Competencias. Esta clasificación se realizó con la finalidad de evaluar únicamente el producto legislativo en las áreas de competencia en correspondencia con lo planteado por Putnam en el sentido de que una institución representativa debe resolver problemas y necesidades de sus electores.

Como resultado de esta clasificación se identificaron dieciséis (16) instrumentos entre ordenanzas y/o reformas sancionadas en el área tributaria a lo largo de los cuatro periodos evaluados, por tanto se puede afirmar que la materia tributaria ha sido de gran importancia en

los cuatro periodos dado que constituye el 32% del producto legislativo correspondiente a los años 1990-2003. (ver Cuadro V-7)

Cuadro V-7 Producto Legislativo de la Alcaldía de Anaco por Área. (1990-2003)

Periodo	Alcalde	Ordenanzas y Reformas			
		Tributarias	Administrativas	Competencia	Total
I 1990-92	J. Romero Luna	4	2	3	9
II 1993-95	J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	2	2	8	12
III 1996-2000	Hugo Mata Ch.	5	1	5	11
IV 2000-2003	J. Romero Luna	5	2	11	18
Total		16	7	27	50
Total (%)		32 %	14 %	54%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

El segundo grupo de ordenanzas y reformas se ubican en el área administrativa, en donde se suman siete (7) instrumentos legislativos. El área administrativa no ha sido de mayor interés para el cuerpo legislativo municipal en estos años al representar el 14 % del material legislativo.

Finalmente, se agrupan en el área de competencia veintisiete (27) instrumentos legislativos aprobados en los periodos en estudio (54%). Estas constituyen el material central en la evaluación de las reformas legislativas y su análisis se realizó en tres (3) dimensiones: extensión de la legislación, coherencia de la legislación y creatividad de la legislación.

Con respecto a la **“Extensión Legislativa”** se tiene que en conjunto el producto legislativo de estos cuatro periodos (1990-2003) ha abarcado gran parte de las áreas de competencias que establece la LORM (72%). Aunque en términos parciales cada periodo de gobierno no legisló en más del 44% de tales competencias de ley. (Ver Cuadro V-8)

Cuadro V- 8 Evaluación de la Extensión Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERÍODO	ALCALDE	Áreas de Competencia con Legislación	Extensión de la Legislación (%)	Puntuación
I (1990-92)	J. Romero Luna	3 de 18	23 %	0.23
II (1993-95)	J. Romero Luna Hugo Mata Chacín	8 de 18	44 %	0.44
III (1996-2000)	Hugo Mata Chacín	5 de 18	28 %	0.28
IV (2000-2003)	J. Romero Luna	8 de 18	44 %	0.44
Total		13 de 18	72 %	0.72

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

Ahora bien, se observa un creciente esfuerzo del cuerpo legislativo de la Alcaldía de Anaco por ampliar la extensión de las reformas legislativas en los años que transcurren desde 1990 al 2003, aunque tal comportamiento no es homogéneo en los cuatro (4) periodos estudiados. En el periodo I (1990-1992) solamente se legisló en 3 áreas de competencia (23%) de las dieciocho que establece la LORM, en el segundo periodo (1993-95) se abarcan 8 áreas (44%) pero en el tercer periodo (1996-2000) se retrocede dado que se legisla únicamente en cinco 5 áreas (28%) . En el cuarto periodo (2000-2003) hay un nuevo impulso legislativo que lleva a la aprobación de ordenanzas en ocho (8) áreas de competencia (44%).

La mayor extensión legislativa del periodo II (1992-1995) está asociada a un interés por actualizar un conjunto de ordenanzas del extinto Concejo Municipal del Distrito Anaco y adecuarlas a las condiciones del Municipio Anaco y a la figura de Alcaldía vigente desde 1989. Por ello, se sancionan reformas en las siguientes áreas: aseo urbano, mercado, arquitectura civil. También se reforma la ordenanza de Policía Municipal sancionadas en el periodo (1990-92).

En el periodo (2000-2003) la extensión de la legislación está relacionada con un mayor interés de la Alcaldía de Anaco por establecer soluciones y normas de carácter general en diferentes ámbitos en detrimento de la acción puntual y aislada. Además, de un conjunto de

leyes nacionales que en los últimos años han exigido la elaboración de ordenanza en diversos aspectos tales como: Protección al Niño y al Adolescente y Consejo Municipal de Planificación.

Cuadro V – 9 Áreas de Competencia con Legislación. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

N°	Área de Competencia	PERIODO				General
		I 1990-92	II 1993-95	III 1996-2000	IV 2000-03	
1	Acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.		X	X		X
2	Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.		X			X
3	Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano y local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Asimismo velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.					
4	Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes, pavimentación de las vías públicas urbanas.					
5	Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.		X		X	X
6	Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas.				X	X
7	Servicio de transporte público urbano y de pasajeros.			X		X
8	Abastos, mataderos, ferias y mercados; en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primer necesidad.	X	X		X	X
9	Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.					
10	Protección del ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.					
11	Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.				X	X
12	Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos.	X	X	X	X	X
13	Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.	X	X			X
14	Creación de institutos populares de créditos, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.			X	X	X
15	Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios.				X	X
16	Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.					
17	Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre.		X			X
18	Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.		X	X	X	X
TOTAL		3 de 18	8 de 18	5 de 18	8 de 18	13 de 18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

Por otro lado, con respecto a la “**Coherencia Legislativa**” de las reformas legislativas sancionadas por la Cámara Municipal de la Alcaldía de Anaco en los años 1990 al 2003 esta se caracteriza por ser “Muy Alta” tanto en el primer periodo (1990-92) y en el cuarto periodo (2000-2003). En los periodos intermedios que transcurren de 1993 al año 2000 la coherencia disminuye levemente para ubicarse en “Alta”. (Ver Cuadro V-10)

Cuadro V-10 Evaluación de la Coherencia Legislativa. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERÍODO	ALCALDE	Puntuación Promedio	Evaluación de la Coherencia
I (1990-92)	J. Romero Luna	1	Muy Alta
II (1993-95)	J. Romero Luna Hugo Mata Chacín	0.63	Alta
III (1996-2000)	Hugo Mata Chacín	0.7	Alta
IV (2000-2003)	J. Romero Luna	0.84	Muy Alta
Total		0.79	Alta

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

El producto legislativo sancionado en el primer Periodo (1990-1990) se califica “Muy Alta” (1.0) al ser ampliamente coordinado tanto en lo referente a presupuesto asignado, estructura funcional y con otros programas o proyectos. No obstante, es necesario señalar que tanto la ordenanza sobre mercado municipal, y la de aseo urbano se le asignan presupuestos y estructuras funcionales estables con extensa tradición presupuestaria en la historia del municipio. Lo más novedoso fue crear por primera vez un instituto autónomo municipal como la Policía Municipal y coordinarlo con la protección y vigilancia de las instalaciones del mercado y otras instalaciones del patrimonio municipal.

En el segundo periodo (1993-95) se produce una disminución de la coherencia de las reformas legislativas al ser calificada “Alta” (0.63). Esta disminución está asociada a la aprobación de varias ordenanzas para crear ciertos servicios e institutos autónomos a los cuales no se asignó presupuesto, estructura funcional y no fueron coordinados con otros programas de la Alcaldía del Municipio Anaco, esta situación corresponde a las ordenanzas sobre redes de gas, deportes y recreación y comercio ambulante.

Los instrumentos que logran mejor puntuación en coherencia legislativa en este segundo periodo (1993-1995) son aquellas que cuentan ya con estructuras y presupuestos desde años anteriores como son: reforma a la ordenanza de mercado municipal, reforma a la ordenanza de aseo urbano, reforma a la ordenanza del Instituto de Policía Municipal.

Cuadro V – 11 Elementos de Coordinación de las Reformas Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERIODO	ORDENANZA	Elemento de Coordinación		
		Presupuesto	Estructura Funcional	Otros Proyectos o Programas
I 1990-92 J. Romero Luna	O. De la Policía Municipal	X	X	X
	O. Sobre Mercado Municipal	X	X	X
	O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.	X	X	X
	Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario	X	X	X
II 1993-1995 J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal	X	X	X
	Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal	X	X	X
	Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.			
	Ord. Sobre deporte y recreación			
	Ordenanza sobre Comercio ambulante			
	Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua		X	
	Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General	X	X	
Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante				
III 1996-2000 Hugo Mata Ch.	Ordenanza sobre transporte público, transito urbano y vialidad.			
	Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,	X	X	X
	Ord. Del Instituto de Crédito habitacional	X	X	X
	Ord. De Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario	X	X	X
	O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.		x	
IV 2000-2003 J. Romero Luna	O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco	X	X	X
	O. Sobre Cementerios		X	
	O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.	X	X	X
	O. Para la Creación de Órganos Administrativos del sistema de Protección de niñas, niños y Adolescentes.	X	X	X
	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco	X	X	X
	O. Comercio Ambulante	X	X	X
	Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito Municipal de Anaco	X	X	X
	Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos			
	Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco	X	X	X
Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

El tercer periodo (1996-2000) tiene una coherencia mayor que el periodo anterior, en este sentido es importante reconocer que se sancionaron tres ordenanzas que implicaron la creación de institutos autónomos como fueron: Instituto de Crédito Municipal de la Vivienda, Instituto de Aguas del Municipio Anaco y el Instituto Municipal de Transporte y Transito

Terrestre. Por primera vez, luego de la creación exitosa del Instituto de la Policía Municipal en 1990, el municipio crea dos instituciones autónomas a las cuales le va a dar el presupuesto, la estructura funcional y el apoyo de los demás programas con el fin de garantizar su éxito. Estos dos fueron el Instituto de crédito Municipal de la vivienda y el instituto de Aguas del Municipio.

Por el contrario, el Instituto de Transito y Transporte Municipal no contó con el presupuesto, la estructura y coordinación necesaria por lo cual no pudo iniciar actividades y sólo quedó creado en términos formales.

El cuarto Periodo (2000-2003) se va a caracterizar por un conjunto de ordenanzas y reformas cuya finalidad principal es la creación de entes descentralizados e institutos autónomos municipales. En esta oportunidad se va a tener el cuidado de garantizar el funcionamiento de los mismos coordinando los presupuestos, instalaciones, estructura funcional y apoyos de otros programas para incrementar las posibilidades de éxito de los mismos.

En este periodo se sancionan instrumentos tales como: Ordenanzas Para la Creación de Órganos Administrativos del sistema de Protección de niñas, niños y Adolescentes, Ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco, Reforma de la Ordenanzas del Instituto de Crédito Municipal de Anaco

Una ordenanza ampliamente coordinada es la de Comercio Ambulante la cual fue sancionada para resolver el problema de las ventas de comida instaladas en las aceras y jardines en las principales avenidas de la ciudad de Anaco. La coordinación incluyó la elaboración por la Dirección de Ingeniería Municipal de un proyecto con el cual se construyó una infraestructura denominada “Centro de comidas” con 35 locales en los que se ubicaron estos vendedores.

Además se les dio un curso de microempresarios por el Departamento de Asuntos Industriales de la Alcaldía. Inclusive se le proporcionó un crédito a través del Instituto

Municipal de Crédito para la cancelación de los locales. Por último se incluyó un módulo de la Policía Municipal en las instalaciones del Centro de Comida a fin de garantizar la vigilancia y seguridad de las instalaciones, trabajadores y usuarios dado que el mismo funciona las veinticuatro horas del día.

Con respecto a la “**Creatividad Legislativa**” se debe considerar como uno de los aspectos de mayor importancia a la hora de evaluar los pronunciamientos de política, ya que se entiende esta como el abordaje a través de un instrumento legislativo de nuevas necesidades de la colectividad que se traducen en nuevos servicios o incentivos para nuevas formas de iniciativa privada.

Cuadro V-12 Evaluación de la Creatividad Legislativa. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERÍODO	ALCALDE	Puntuación Promedio	Evaluación de la Creatividad
I (1990-92)	J. Romero Luna	0.67	Alta
II (1993-95)	J. Romero Luna Hugo Mata Chacín	0.69	Alta
III (1996-2000)	Hugo Mata Chacín	0.80	Muy Alta
IV (2000-2003)	J. Romero Luna	0.66	Muy Alta
Total		0.71	Alta

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

La “Creatividad Legislativa” de las ordenanzas y reformas sancionadas por el Consejo Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco en general es “alta” (0.71) en los años que transcurren de 1990 al año 2003. De los cuatro periodos de gobierno estudiados, el periodo II (1993-95) y el periodo III (1996-2000) son los de mejor desempeño a este respecto dado que el producto legislativo es evaluado como “Muy Altamente Creativo”. (Ver Cuadro V-12)

**Cuadro V –13 Elemento de Creatividad de las Ordenanzas o Reformas. Alcaldía de Anaco
(1990-2003)**

PERIODO	ORDENANZA	Elemento de Creatividad			
		Aborda por primera vez nuevas necesidades, nuevos servicios o incentivos para la iniciativa privada	Amplía los servicios en un área o los incentivos para nuevas formas de iniciativa privada en un área en la cual hay legislación previa.	Actualiza las tarifas y/o regulaciones asociados a la prestación de un servicio o forma de iniciativa privada en la cual hay legislación previa.	Actualiza aspectos formales de un servicio y/o formas de iniciativa privada
I 1990-92 J. Romero Luna	O. De la Policía Municipal	X			
	O. Sobre Mercado Municipal			X	
	O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.			X	
II 1993-1995 J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario			X	
	Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal			X	
	Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal			X	
	Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.	X			
	Ord. Sobre deporte y recreación	X			
	Ordenanza sobre Comercio ambulante	X			
	Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua			X	
Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General			X		
III 1996-2000 Hugo Mata Ch.	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante			X	
	Ordenanza sobre transporte público, tránsito urbano y vialidad.	X			
	Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,	X			
	Ord. Del Instituto de Crédito habitacional	X			
	Ord. De Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario			X	
IV 2000-2003 J. Romero Luna	O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.			X	
	O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco			X	
	O. Sobre Cementerios	X			
	O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.				X
	O. Para la Creación de Órganos Administrativos del sistema de Protección de niñas, niños y Adolescentes.	X			
	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco			X	
	O. Comercio Ambulante				X
	Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito Municipal de Anaco		X		
	Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos	X			
Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco	X				
Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.			X		

En el Periodo I (1990-1992) la institución municipal sanciona 3 ordenanzas, una estas legisla por primera sobre seguridad y orden público al crear el Instituto de la Policía Municipal de Anaco. Las otras dos ordenanzas, de mercado y de aseo urbano, legislan sobre temas sobre los cuales previamente el extinto Concejo Municipal había sancionado legislación en años anteriores, estas ordenanzas principalmente actualizan las tarifas y la estructura funcional de estos servicios.

Por otra parte en el periodo II (1992-1995) se aprueban ocho (8) ordenanzas y/o reformas de las cuales solo tres (3) abordan nuevas necesidades o servicios por lo cual ocurre un leve incremento en la creatividad legislativa, estas abordan servicios tales como: (1) distribución de gas, (2) recreación y deportes y (3) comercio ambulante.

Los otros cinco (5) instrumentos son reformas a las ordenanzas de mercado, aseo urbano y policía municipal sancionadas en el periodo anterior para introducir cambios en las tarifas y en la estructura administrativa, lo cual evidencia poca creatividad.

El tercer periodo (1996-2000) es el de mayor creatividad en el producto legislativo dado que de los cinco (5) instrumentos sancionados tres (3) abordan nuevas necesidades y/o servicios en las áreas de (1) Transporte Público, tránsito y vialidad; (2) Instituto Autónomo de Aguas de Anaco y (3) Instituto de Crédito Habitacional. Restan dos (2) instrumentos que solo son reformas cuyo objetivo es actualizar tarifas.

El Periodo IV (2000-2004) aunque es el de mayor extensión en la legislación a su vez es el de menor creatividad. Esto es el resultado once (11) instrumentos sancionados en este periodo de los cuales solo cuatro (4) legislan sobre aspectos novedosos como son: Cementerios, Órganos administrativos del Sistema de Protección de niños, niñas y adolescentes, Juntas Organizadoras de Ferias y Concejo Local de Planificación.

Los otros siete (7) instrumentos sancionados se distribuyen de esta manera: cuatro (4) son reformas que vienen a actualizar tarifas o estructuras organizativas; dos (2) son reformas en aspectos formales y una (1) es una ampliación del servicio.

Una vez evaluadas en forma parcial la extensión, coherencia y creatividad legislativa las puntuaciones obtenidas han sido promediadas para obtener una evaluación general de las **reformas legislativas** en cada uno de los periodos de gobierno en estudio.

Cuadro V - 14 Evaluación de las Reformas Legislativas. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

PERÍODO	ALCALDE	Extensión Legislativa	Coherencia Legislativa	Creatividad Legislativa	Promedio
I (1990-92)	J. Romero Luna	0.23	1	0.67	0.63
II (1993-95)	J. Romero Luna Hugo Mata Chacín	0.44	0.63	0.69	0.59
III (1996-2000)	Hugo Mata Chacín	0.28	0.7	0.80	0.59
IV (2000-2003)	J. Romero Luna	0.44	0.84	0.66	0.65

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de los libros de actas de los años 1990-2003

El desempeño de la Alcaldía de Anaco con respecto a las reformas legislativa muestra un desempeño “Bueno” (0.63) en el primer periodo (1990-1992) que disminuye levemente en los periodos II (1993-95) y III (1996-2000) que son calificados como “Regulares” (0.59). Finalmente, se observa que el periodo IV (2000-2003) es el de mejor desempeño (0.65) a este respecto. (Ver Cuadro V-14)

5.3 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS POR LA ALCALDÍA DE ANACO

Luego de evaluar los procesos de Políticas y los pronunciamientos de políticas en la Alcaldía del Municipio Anaco desde 1990 hasta 2004 se pasó a evaluar la implementación de política. En este sentido y siguiendo el enfoque de Putnam se evaluaron tres aspectos de la implementación de políticas como son: primero, la prestación directa de servicios a través de los Jardines de Infancia, y Policía Municipal de la Alcaldía de Anaco; segundo, los instrumentos de política industrial, y tercero, el uso de fondos transferidos desde el gobierno central por concepto del FIDES y LAEE.

5.3.1 LA PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS

En esta sección se muestran los resultados correspondientes a la evaluación del desempeño de la Alcaldía de Anaco con respecto a la prestación directa de servicios, de esta manera inicialmente se describe brevemente cada uno de los programa seleccionados para posteriormente analizar los indicadores utilizados.

5.3.1.1 Evaluación del Programa de Jardines de Infancia

El Programa de Jardines de Infancia de la Alcaldía de Municipio Anaco se inicia en el año 1992 con la fundación del Jardín de Infancia “Negra Matea” con una capacidad de 90 niños. Al año siguiente (1995) entra en servicio el Jardín de Infancia “Andrés Bello con capacidad de 30 alumnos y en el año 1996 ya está en servicio el Jardín de Infancia “José Antonio Anzoátegui diseñado para una matrícula de 60 niños. Sigue ampliando su cobertura el programa y en los años 1997 y 1998, respectivamente, son inaugurados los jardines de Infancia “La Libertad” y “Divino Niño”, cada uno con capacidad de 60 niños.

Para el momento de esta evaluación están activos estos cinco (5) jardines de infancia y su cobertura es de 300 niños en cada periodo escolar. Cada uno está debidamente inscrito en el Ministerio de Educación, Deporte y Cultura y funcionan como entes descentralizados adscritos a la Alcaldía del Municipio Anaco a través de la Dirección de Educación la cual los supervisa.

Esta evaluación del Programa “Jardines de Infancia” se realizó en tres aspectos:

- a) Relación Cohortes atendidas / Años de Fundada la Institución
- b) Relación Matrícula Efectiva (Real)/ Matrícula Meta
- c) Relación Días de Clase Efectivos / Días Calendario Escolar.

Con respecto al primer indicador se tiene que cada uno de los Jardines Infancia del Programa de Pre-escolar de la Alcaldía del Municipio Anaco ha atendido tantas cohortes como años escolares han transcurrido desde su fundación. Esto indica que cada año se ha prestado el servicio demandado y no ha ocurrido interrupción alguna en la continuidad del servicio.(Ver Cuadro V-15)

Cuadro V –15 Relación Cohortes atendidas / Años de Fundado el Jardín de Infancia Alcaldía del Municipio Anaco” (1994-2003)

Nombre del Jardín de Infancia	Año de Fundación	Años Calendario En el Programa	Años Escolares Cumplidos	Relación Años Escolares Efectivos/ Años de Fundado
Negra Matea	1994	9	9	1
Andrés Bello	1995	8	8	1
José Antonio Anzoátegui	1996	7	7	1
La Libertad	1997	6	6	1
Divino Niño	1998	5	5	1
			Promedio	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco y los Registros Administrativos de los Jardines de Infancia en estudio.

De esta manera, el preescolar “Negra Matea” tiene nueve años (9) en servicio y ha atendido igual número de cohortes; el Jardín de Infancia “Andrés Bello” ha atendido a ocho (8) cohortes lo que equivale a los años que han transcurrido desde su fundación. El Jardín “J.A. Anzoátegui” con siete (7) años de fundado ha atendido similar número cohortes. Esta situación ocurre también con el Jardín “La Libertad” y el jardín “Divino Niño”.

Por lo anterior cada jardín de infancia tiene una de relación cohortes atendidas con respecto a años de fundada la institución igual a uno (1). En consecuencia el programa en general alcanza una puntuación promedio de uno (1). Esto significa que es un programa de la Alcaldía de Anaco con una sólida continuidad de sus servicios educativos a la colectividad.

El segundo indicador utilizado para evaluar la prestación de servicios del Programa “Jardín de Infancia” es la relación Matrícula Efectiva o Real con respecto a la Matrícula Meta según la capacidad instalada con la cual cuenta cada una de las instalaciones en las cuales funciona cada Jardín de Infancia. Los datos obtenidos corresponden al año 2003.

Cuadro V –16 Relación Matrícula Efectiva/ Matrícula Meta del Programa Jardines de Infancia de la Alcaldía de Anaco Año Escolar 2002-2003

Nombre del Jardín de Infancia	Año de Fundación	Matrícula Meta	Matrícula Efectiva	Relación Matrícula Efectiva/ Matrícula Meta
Negra Matea	1994	90	90	1
Andrés Bello	1995	30	30	1
José Antonio Anzoátegui	1996	60	60	1
La Libertad	1997	60	60	1
Divino Niño	1998	60	60	1
		300	300	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco y los Registros Administrativos de los Jardines de Infancia en estudio.

Cada uno de los cinco Jardines de Infancia está atendiendo una matrícula equivalente a la matrícula objetivo, esto implica que las metas de cobertura están cumplidas plenamente. Los resultados parciales como el promedio general resultante de esta relación es uno (1). El Programa tiene una cobertura de 300 niños equivalente a la cantidad de cupos que ofrece el programa según su capacidad instalada. (Ver Cuadro V-16)

En particular tenemos que, el Jardín “Negra Matea” atiende una matrícula de 90 niños equivalente a su capacidad instalada. El Jardín “Andrés Bello” con capacidad de 30 cupos tiene una matrícula similar. El Jardín “Anzoátegui” con capacidad de sesenta (60) niños tiene inscrito la misma cantidad. El alumnado de los Jardines de Infancia “La Libertad” y “Divino Niño” es equivalente a su capacidad de sesenta (60) niños cada uno.

Los dos primeros indicadores evaluaron la capacidad de la Alcaldía de Anaco para dar continuidad a un programa en el área de educación preescolar y crear una demanda de cupos (matricula) equivalente a la capacidad instalada. El tercer indicador, Relación Días Efectivos

de Clase / Días Calendario Escolar, pretende medir la calidad en la prestación del servicio de jardines de infancia según la capacidad del Programa de Jardines para cumplir el calendario escolar de 180 días de clase establecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Cuadro V –17 Relación Días Efectivos de Clase/ Días Calendario Escolar del Programa “Jardines de Infancia”. Alcaldía de Anaco Año Escolar 2002-2003

Nombre del Jardín de Infancia	Año de Fundación	Días de Clase Calendario Escolar	Días Efectivos de Clase	Relación Días de Clase efectivos/ Días de clase calendario
Negra Matea	1994	180	160	0.88
Andrés Bello	1995	180	165	0.91
José Antonio Anzoátegui	1996	180	170	0.94
La Libertad	1997	180	175	0.97
Divino Niño	1998	180	168	0.93
Total		180	167.6	0.93

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco y los Registros Administrativos de los Jardines de Infancia en estudio.

Con base en los registros asistencia del personal docente y del educando se determinó que es “Muy Alto” (0.93) el nivel de cumplimiento de los días de clase del calendario escolar por parte de los diferentes pre-escolares del Programa de Jardines de Infancia de la Alcaldía de Anaco. Por tanto, el preescolar “Negra Matea” logró un desempeño satisfactorio al cumplir 160 días de clase de la meta de 180. El Preescolar “Andrés Bello” dictó clase 165 días del calendario escolar para una efectividad de 0.91. Así mismo, el Pre-escolar “J.A.Anzoátegui” logró una calificación de 0.94 al dar clases 175 días de los 180 establecidos por el Ministerio de Educación.(Ver Cuadro V-17)

El Jardín “La Libertad” funcionó 175 días del calendario escolar y el “Divino Niño” 168 días por lo cual muestran niveles de efectividad del servicio de 0.97 y 0.93 respectivamente.

En general el programa de Jardines de Infancia de la Alcaldía del Municipio Anaco logró una alta efectividad (0.93) en el cumplimiento del calendario escolar durante 2002-2003.

**Cuadro V –18 Evaluación del Programa Jardín de Infancia de la
Alcaldía del Municipio Anaco” (1994-2003)**

Nombre del Jardín de Infancia	Relación Años Escolares Efectivos/ Años de Fundado	Relación Matrícula Efectiva/ Matrícula Meta	Relación Días de Clase efectivos/ Días de clase calendario	Promedio
Negra Matea	1	1	0.88	0.96
Andrés Bello	1	1	0.91	0.97
José Antonio Anzoátegui	1	1	0.94	0.98
La Libertad	1	1	0.97	0.99
Divino Niño	1	1	0.93	0.98
	1	1	0.93	0.989

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco y los Registros Administrativos de los Jardines de Infancia en estudio.

Por último, al integrar los resultados obtenidos en los tres (3) indicadores anteriores en una sola medida se tiene que, en general, la Alcaldía de Anaco ha logrado un desempeño excelente en la prestación directa del servicio de educación pre-escolar a través del Programa “Jardines de Infancia” iniciado en 1994. Este desempeño satisfactorio es el resultado de un desempeño igualmente excelente de cada uno de los Jardines de Infancia incluidos en el programa. (Ver Cuadro V-18)

5.3.1.2 Evaluación del Servicio de Policía Municipal

El Instituto Autónomo de Policía Municipal del Municipio Anaco en base a la Ordenanza del Instituto de Policía Municipal sancionada en 1990 con la finalidad de resguardar la seguridad y el orden en el municipio así como proteger las instalaciones y bienes del patrimonio municipal.

Para 1993 esta institución ya contaba con un personal conformado por diecinueve (19) agentes municipales, Un (1) sub-comisario, un (1) sub-director y un (1) aseo. Estos

funcionarios egresaron del curso de formación dictado en el Centro de Formación de Agentes creado por la institución en este mismo año con la finalidad de formar recursos humanos con instructores de la zona. Con el pasar de los años este contingente de funcionarios ha aumentado hasta contar actualmente más de 150 integrantes del cuerpo de seguridad.

El personal de la institución está organizado en tres (3) grupos para ofrecer el servicio de vigilancia y seguridad las veinticuatro horas del día. Este personal se debe atener al reglamento de Personal y Disciplinario y a las Unidades de Evaluación de personal para poder ascender o ser excluido de un cargo.

Entre las principales actividades de la Policía municipal destacan las detenciones, las recuperaciones, los operativos de apoyo a la Alcaldía y la vigilancia. Para cumplir sus funciones la institución cuenta con un conjunto de unidades de transporte modelo JEEP, Motos y automóviles sedan Marca Fiesta.

A partir del año 2001 la Alcaldía del Municipio Anaco inicia un Programa de construcción de Módulos de la Policía Municipal en todas las vías de entrada y salida del Municipio y en puntos clave de la ciudad con la finalidad de reducir el robo de vehículos y de equipos y maquinarias petroleras. Es así como son construidos siete módulos cuyos nombres son: Sierra I, Sierra 2, Sierra 3, Sierra 4, Sierra 5, Módulo del Mercado Municipal y Módulo del Crucero de los Muertos.

A este respecto, la Evaluación de este Programa se realizó en base a dos (2) indicadores: Relación años de servicios de los módulos con respecto a los años de incorporado al programa y relación días de servicio de vigilancia con respecto a los días planificados de prestación del servicio.

Con respecto al primer indicador, hasta la fecha de esta evaluación se han construido siete módulos de los cuales están activos seis. Sierra 1, Sierra 2, Sierra 3, Sierra 4, Sierra 5, Módulo del Mercado Municipal creados en el año 2001 continúan activos y han prestado servicios tantos años como tiempo transcurrido desde su incorporación al Programa de

Seguridad. Por el contrario, el Módulo del Crucero de los Muertos con dos (2) años de incorporado al programa sólo ha prestado servicios uno (1). (Ver Cuadro V-19)

Cuadro V – 19 Relación Años Calendario / Años Efectivos del Servicio de los Módulos de la Policía Municipal de la Alcaldía de Anaco

Nombre del Puesto de Control	Año de Fundación	Años Incorporado al Programa	Años Efectivos de Servicio	Relación Años Efectivos de Servicio / Años Incorporado
Sede Central	1990	14	14	1
Módulo Sierra 1	2001	2	2	1
Módulo Sierra 2	2001	2	2	1
Módulo Sierra 3	2001	2	2	1
Módulo Sierra 4	2001	2	2	1
Módulo Sierra 5	2001	2	2	1
Módulo del Mercado Municipal	2001	2	2	1
Módulo del Crucero de Los Muertos	2001	2	1	0.5
Total				0.96

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco y los Registros Administrativos de la Policía Municipal.

En general se tiene que la Alcaldía de Anaco ha sido capaz de crear una red de módulos y mantener operativos casi la totalidad de los mismos en dos años del Programa y prestar en forma efectiva un servicio directo a la colectividad. Ciertamente, cada uno de los módulos de policía ha prestado servicio todos los años transcurridos desde su incorporación al programa sin interrupciones, a excepción de un módulo.

Este amplio número de módulos ha permitido una cobertura mayor de las diferentes áreas de la ciudad dado que los funcionarios están más cerca de los ciudadanos cuando estos requieren de sus servicios. En consecuencia, la rapidez en la atención de las diferentes denuncias se ha incrementado considerablemente y ha reducido los niveles de inseguridad.

En otro orden de ideas, con relación al indicador Relación Días Efectivos de Servicio / Días Meta se seleccionó el año 2003 para medir el indicador, encontrándose que seis (6) de los siete módulos cumplieron la meta de 365 días de servicio establecidas por el Instituto de Policía Municipal para este año. Sólo el módulo del “Crucero de los Muertos” no cumplió las

metas al no funcionar ningún día en este año. Por lo anterior el desempeño de la institución es satisfactorio a este respecto. (Ver cuadro V-20)

Cuadro V-20 Relación Días Efectivos de Servicio / Días de Servicio Planificado del Programa “Policía Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco Año 2003

Nombre del Puesto de Control	Año de Fundación	Días de Servicio Planificado	Días Efectivos del Servicio	Relación Días Efectivos del Servicio/ Días de Servicio Planificado
Sede Central	1990	365	365	1
Módulo Sierra 1	2001	365	365	1
Módulo Sierra 2	2001	365	365	1
Módulo Sierra 3	2001	365	365	1
Módulo Sierra 4	2001	365	365	1
Módulo Sierra 5	2001	365	365	1
Módulo del Mercado Municipal	2001	365	365	1
Módulo del Crucero de Los Muertos	2001	365	0	0
Total		365	319	0.87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de los Registros Administrativos de la Policía Municipal del año 2003.

Ciertamente, en este caso la Alcaldía del Municipio Anaco ha sido capaz de crear una red de siete (7) Módulos de Seguridad y Vigilancia de los cuales ha mantenido activos seis (6) y estos han sido capaces de cumplir las metas de servicio establecidas por el cronograma de operaciones de la Policía Municipal en el año 2003.

A nivel general al combinar los anteriores indicadores en un promedio se tiene que la Alcaldía de Anaco muestra un desempeño excelente en la implementación del servicio de Policía Municipal por medio de la prestación directa de servicios en los diferentes módulos instalados en el Municipio Anaco. (ver. Cuadro V-21)

Cuadro V-21 Evaluación del Programa “Policía Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco

Nombre del Puesto de Control	Año de Fundación	Relación Años Efectivos de Servicio / Años Incorporado al Programa	Relación Días Efectivos del Servicio/ Días de Servicio Planificado	Promedio
Sede Central	1990	1	1	1
Módulo Sierra 1	2001	1	1	1
Módulo Sierra 2	2001	1	1	1
Módulo Sierra 3	2001	1	1	1
Módulo Sierra 4	2001	1	1	1
Módulo Sierra 5	2001	1	1	1
Puesto de Control Mercado Municipal	2001	1	1	1
Puesto de Control Crucero de Los Muertos	2001	0.5	0	0.25
Total		0.96	0.87	0.91

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de los Registros Administrativos de la Policía Municipal del año 2003.

5.3.2 EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Los Instrumentos de política industrial se evaluaron con la finalidad de determinar las herramientas realmente desplegadas por la Alcaldía del Municipio Anaco para fomentar un desarrollo económico más dinámico y rápido.

Este indicador es el resultado de medir la fracción de instrumentos realmente utilizados con respecto a los potencialmente aplicables por una alcaldía para fomentar el desarrollo económico.

Cuadro V-22 Evaluación de los Instrumentos de Política Industrial de la Alcaldía de l Municipio Anaco.

Instrumentos de Política Industrial	Dispone
Zona Industrial	X
Agencia o institutos Municipales de Desarrollo Industrial	X
Agencia o Institutos de Fomento de la Inversión	
Programas de entrenamiento para el Trabajo	X
Centro de Formación empresarial	
Plan Local de Desarrollo Económico	
Plan de Ordenamiento Territorial	
Incentivos y Exoneraciones Fiscales	X
Total	4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía de Anaco. Municipal del año 2003.

Para la fecha de evaluación el Municipio Autónomo Anaco cuenta con cuatro (4) instrumentos de política industrial de una lista de ocho (8) potenciales. Estos son: zona industrial, agencias o institutos municipales de desarrollo industrial, programas de entrenamiento para el trabajo y por último incentivos y exoneraciones fiscales.

En este sentido, el desempeño de la Alcaldía de Anaco ha sido “Regular” al sólo disponer del 50 % de los instrumentos potencialmente aplicables para fomentar el desarrollo económico del municipio. (Ver Cuadro V-22)

No obstante, este limitado avance es el resultado de un particular esfuerzo de la institución por activar una zona industrial que ha encontrado muchas dificultades para su avance. Desde el período (1992-95) se observa esta preocupación con el inicio de las gestiones pertinentes para la creación de la zona industrial, el cual ha sido un tema recurrente de la actividad parlamentaria entre los miembros del poder legislativo municipal pero sin mayores resultados.

Los otros instrumentos de política industrial como agencias o institutos municipales de desarrollo industrial, programas de entrenamiento para el trabajo y los incentivos y exoneraciones fiscales son de reciente creación por el Alcalde Jacinto Romero Luna a partir del año 2001.

5.3.2 USO DE LOS FONDOS TRANSFERIDOS POR EL GOBIERNO CENTRAL

Los ingresos determinados por las transferencias considerados en este estudio de caso son los correspondientes al FIDES y al LAEE que recibe la Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco. El FIDES fue creado en noviembre de 1993 a través de un Decreto-Ley de la Presidencia de la República pero sus primeras transferencias las reciben los municipios a partir de 1995 y es a partir de 1996 en adelante cuando se siente su efecto en la gestión de los entes descentralizados (Mascareño, 2000).

El LAEEE es una alternativa aprobada en 1993 la cual inicia sus transferencias a partir de 1995 y que ha favorecido a estados y municipios como Anaco que son productores de hidrocarburos.

En este caso se evaluó la capacidad de gasto de estas transferencias según la fracción de fondos ejecutados efectivamente en relación a las transferencias realizadas por el gobierno central a través del FIDES y el LAEE.

4.3.1 El Uso de los Fondos del FIDES

Para evaluar la efectividad de la Alcaldía en la ejecución de las transferencia de fondos del Gobierno Central a través del FIDES se seleccionaron los datos referentes a los años 2001, 2002 y 2003, principalmente esta selección se realizó por ser los años con mayor consistencia en la información.

En el año 2001 el FIDES aprobó proyectos de inversión por el orden de Bs. 1.116.032.256,00 para el Municipio Anaco de los cuales fueron efectivamente transferidos Bs. 803.004.363,37. De este monto se ejecutó Bs. 776.168.256,90 Bs. lo que equivale a una fracción de 0.97 del total transferido. (ver Cuadro V-23)

**Cuadro V-23 Relación Montos Transferidos/ Montos Ejecutados por el FIDES
a la Alcaldía de Anaco en los años 2001-2003**

Año	Montos Aprobados (Bs.)	Montos Transferidos (Bs.)	Montos Ejecutado (Bs.)	Relación Monto Transferido /Monto Ejecutado
2001	1.116.032.256,00	803.004.363,37	776.168.256,90	0.97
2002	457.699.145,94	457.699.145,94	457.699.145,94	1
2003	6.016.558,95	6.016.558,95	6.016.558,95	1
			Promedio	0.99

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco

En el año 2002 disminuyen significativamente los proyectos aprobados y los montos transferidos por el FIDES, no obstante se ejecutaron totalmente los montos transferidos que alcanzaron un total de Bs. 457.699.145,94 para un porcentaje de ejecución del 100 % por lo cual la relación entre los montos transferidos y lo ejecutados es igual a uno (1).

En el año 2003 nuevamente se ven reducidos los montos aprobados y efectivamente transferidos al Municipio Anaco. Se recibieron un total de Bs. 6.016.558,95 los cuales se ejecutaron íntegramente por lo cual la relación transferido/ejecutado es igual a uno (1).

Al calcular el promedio del indicador para los tres (3) años en estudio, resulta que la relación montos transferido con respecto a lo ejecutado es igual a 0.99. Esto indica el alto nivel de efectividad de la Alcaldía del Municipio Anaco en la ejecución de Fondos del FIDES.

4.3.1 El Uso de Fondos del LAEE

Se consideraron los datos correspondientes a las transferencias por concepto del LAEE al Municipio Anaco en los años 2000, 2001 y 2003 principalmente por ser los más sólidos entre los disponibles.

En el año 2001 el Municipio Anaco recibió información referente a la aprobación de Bs. 1.239.153.549 por concepto de proyectos del LAEE, de esta cantidad aprobada fueron efectivamente transferidos 608.628.459,00 Bs. Y efectivamente ejecutados en su totalidad. En consecuencia el indicador señala una relación montos ejecutado con respecto a los montos transferidos igual a uno (1).

Para 2002, a pesar de la reducción cuantiosa de los montos aprobados, el municipio recibió Bs. 608.628.459,00 por el LAEE de los cuales se ejecutaron totalmente, por tanto la Alcaldía logra una relación ejecutado con respecto a lo transferido igual a uno (1).

Cuadro V-24 Relación Montos Transferidos/ Montos Ejecutados por el FIDES a la Alcaldía del Municipio Anaco en los años 2001-2003

Año	Montos Aprobados (Bs.)	Montos Transferidos (Bs.)	Monto Ejecutado (Bs.)	Relación Monto Transferido /Monto Recaudado
2001	1.239.153.549,00	608.628.459,00	608.628.459,00	1
2002	608.628.459,00	506.094.510,87	506.094.510,87	1
2003	303.620.000,00	303.620.000,00	303.620.000,00	1
Promedio				1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos a partir de las Memorias y Cuentas de la Alcaldía del Municipio Anaco

El último año considera es el año 2003, en este ejercicio fiscal se aprobaron proyecto del LAEE en el orden de los 303.620.000,00 Bs. los cuales fueron transferidos íntegramente al Municipio Anaco y este procedió a ejecutarlos en su totalidad. Por tanto la relación ejecutado/transferido es igual a uno (1). (Ver Cuadro V-24)

Al estudiar los montos transferidos del Gobierno Central a la Alcaldía del Municipio Anaco, se observa una disminución cuantiosa de los montos correspondientes a las trasferencias por concepto de la Ley de Asignaciones Especiales así como una irregularidad en la entrega de los mismos por lo cual los diversos proyecto asociados a estos fondos se ejecutan en la medida que son recibidos los fondos.

No obstante, cada vez que la Alcaldía de Anaco recibe trasferencias del LAEE muestra un desempeño excelente en la ejecución de dichos fondos.

CONCLUSIONES

En cuanto a la evaluación del desempeño de la Alcaldía del Municipio Anaco desde 1990 hasta 2003, los indicadores correspondientes a los procesos de política indican que:

Con respecto al Número de gabinetes se puede afirmar que la Alcaldía del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui ha conformado en promedio un único gabinete en cada uno de los cuatro periodos de gobierno que han transcurrido desde 1990 hasta el año 2003. Por tanto, la duración de los mismos tiende a ser igual al número de años que abarca cada periodo de gobierno. Sin embargo, esto no ha sido uniforme en los cuatro períodos en estudio, en particular en el segundo (1993-1995) en el cual se conformaron dos (2) gabinetes

Con relación al número de concejales que aprobaron la Memoria y Cuenta se observa que en general los diferentes alcaldes que han gobernado este Municipio han logrado por lo menos la mayoría simple requerida para lograr la aprobación de la memoria y cuenta de cada año de gestión, por lo tanto no ha ocurrido en catorce (14) años la improbación de Memoria y Cuenta alguna.

Con base en los anteriores indicadores se puede afirmar que los diferentes gobiernos han tenido gabinetes “Regularmente Estables”, sin embargo este comportamiento no ha sido uniforme dado que el gabinete del primer periodo (1990-1992) fue “Altamente Estable” a diferencia de los otros tres (3) periodos en los cuales se designaron gabinetes “Regularmente Estables”.

Con relación a la puntualidad presupuestaria se tiene que el desempeño de la Alcaldía de Anaco ha logrado “Muy Alta Puntualidad” en la aprobación del Presupuesto Anual, si bien este comportamiento no ha sido uniforme se ha ubicado entre “Muy Alta” y “Alta” en los cuatro periodos de gobierno en estudio.

Asimismo, se observa que el desempeño de la Alcaldía del Municipio Anaco se ha sustentado en servicios de información y estadística cuya evaluación toma valores que van de “Deficiente” a “Regular” en cuanto a las alternativas utilizadas para obtener información sobre las necesidades de los ciudadanos del municipio en cada uno de los cuatro periodos de gobierno en estudio. Además estos coinciden en el uso de la correspondencia y el derecho de palabra de los ciudadanos en las sesiones de la Cámara Municipal como la principal alternativa para obtener información.

Por otro lado con respecto a los indicadores de Pronunciamientos de Política se tienen las siguientes conclusiones:

Con respecto a la “**Extensión Legislativa**” se tiene que en conjunto el producto legislativo de estos cuatro periodos (1990-2003) ha abarcado gran parte de las áreas de competencias que establece la LORM (72%). Aunque en términos parciales cada periodo de gobierno no legisló en más del 44% de tales competencias de ley.

Ahora bien, se observa un creciente esfuerzo del cuerpo legislativo por ampliar la extensión de las reformas legislativas, aunque tal comportamiento no es homogéneo en los cuatro (4) periodos estudiados. En el periodo I (1990-1992) solamente se legisló en 3 áreas de competencia (23%) de las dieciocho que establece la LORM, en el segundo periodo (1993-95) se abarcan 8 áreas (44%) pero en el tercer periodo (1996-2000) se retrocede dado que se legisla únicamente en cinco 5 áreas (28%) . En el cuarto periodo (2000-2003) hay un nuevo impulso legislativo que lleva a la aprobación de ordenanzas en ocho (8) áreas de competencia (44%).

Por otro lado, con respecto a la “**Coherencia Legislativa**” las reformas legislativas sancionadas por la Cámara Municipal de la Alcaldía de Anaco en los años 1990 al 2003 esta se caracteriza por ser “Muy Alta” tanto en el primer periodo (1990-92) y en el cuarto periodo (2000-2003). En los periodos intermedios que transcurren de 1993 al año 2000 la coherencia disminuye levemente para ubicarse en “Alta”.

La “Creatividad Legislativa” de las ordenanzas y reformas sancionadas por el Consejo Municipal de la Alcaldía del Municipio Anaco en general es “alta” en los años que transcurren de 1990 al año 2003. De los cuatro periodos de gobierno estudiados, el periodo II (1993-95) y el periodo III (1996-2000) son los de mejor desempeño a este respecto dado que el producto legislativo es evaluado como “Muy Altamente Creativo”.

En términos generales, la extensión, coherencia y creatividad legislativa se puede afirmar que el desempeño de la Alcaldía de Anaco con respecto a las reformas legislativa muestra es “Bueno” (0.63) en el primer periodo (1990-1992) y este disminuye levemente en los periodos II (1993-95) y III (1996-2000) que son calificados como “Regulares” (0.59). Finalmente, se observa que el periodo IV (2000-2003) es el de mejor desempeño (0.65) a este respecto.

Finalmente en relación a la evaluación de la Alcaldía de Anaco en la implementación de políticas se dan estas conclusiones:

Con respecto a la prestación directa de servicios la evaluación del Programa de Jardines de Infancia de la Alcaldía de Anaco señala que cada uno de los Jardines Infancia del Programa ha atendido tantas cohortes como años escolares han transcurrido desde su fundación. Esto indica que cada año se ha prestado el servicio demandado y no ha ocurrido interrupción alguna en la continuidad del servicio.

En cuanto a la relación matrícula efectiva (real)/ matrícula meta se tiene que cada uno de los cinco Jardines de Infancia está atendiendo una matrícula equivalente a la matrícula objetivo, esto implica que las metas de cobertura están cumplidas plenamente. Los resultados parciales como el promedio general resultante de esta relación es uno (1). El Programa tiene una cobertura de 300 niños equivalente a la cantidad de cupos que ofrece según su capacidad instalada.

Con respecto al indicador Días de Clase Efectivos/Días Calendario Escolar se tiene que es “Muy Alto” (0.93) el nivel de cumplimiento de los días de clase del calendario escolar por

parte de los diferentes pre-escolares del Programa de Jardines de Infancia de la Alcaldía de Anaco.

Por último, al integrar los resultados obtenidos en los tres (3) indicadores anteriores en una sola medida se determinó que la Alcaldía de Anaco ha logrado un desempeño excelente en la prestación directa del servicio de educación pre-escolar a través del Programa “Jardines de Infancia” iniciado en 1994. Este desempeño satisfactorio es el resultado de un desempeño igualmente excelente de cada uno de los Jardines de Infancia incluidos en el programa.

Por otro lado, la evaluación de la Alcaldía de Anaco con relación a la prestación directa de servicios a través del Programa de Policía Municipal se observa que en general, o muestra un desempeño excelente en la implementación de este servicio seguridad y orden público por el satisfactorio funcionamiento de los diferentes módulos instalados en el Municipio Anaco.

En este sentido, la medición del indicador Relación de Años de Servicio/ Años de incorporado al programa señala que seis de los siete módulos han prestado servicio tantos años como han estado incorporado al programa, solamente un (1) módulo muestra un desempeño deficiente al sólo funcionar un años de los dos que ha estado en el programa. Por tanto se observa la continuidad operativa de estos módulos policiales de la Alcaldía de Anaco

Con relación al indicador Relación Días Efectivos de Servicio / Días Meta se seleccionó el año 2003 para medir el indicador, encontrándose que seis (6) de los siete módulos cumplieron la meta de 365 días de servicio establecidas por el Instituto de Policía Municipal para este año. Sólo un módulo no cumplió las metas al no funcionar ningún día en este año. Por lo anterior el desempeño de la institución es satisfactorio a este respecto.

La evaluación de la Alcaldía de Anaco en cuanto a la implementación de instrumentos de política industrial muestra un desempeño que ha sido “Regular” al sólo disponer del 50 % de los instrumentos potencialmente aplicables para fomentar el desarrollo económico del municipio

La evaluación de esta institución con respecto al uso de fondos transferidos por el gobierno central señala que, en lo referente al FIDES la Alcaldía de Anaco ha mostrado un alto nivel de efectividad y puntualidad en la ejecución a pesar de la irregularidad con la cual son enviados por el gobierno central y la disminución significativa de los mismos en los últimos años (2000-2003). Ciertamente, la relación transferido/ejecutado es igual a uno (1), por lo tanto las transferencias recibidas han sido totalmente ejecutadas.

Asimismo, se observa una disminución cuantiosa de los montos correspondientes a las transferencias por concepto de la Ley de Asignaciones Especiales así como una irregularidad en la entrega de los mismos por lo cual los diversos proyectos asociados a estos fondos se ejecutan en la medida que son recibidos los fondos. No obstante, cada vez que la Alcaldía de Anaco recibe transferencias del LAEE muestra un desempeño excelente en la ejecución de dichos fondos dada la relación Transferido/ejecutado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA, Hernán. (1994). El Municipio: su gobierno, administración y control. Valencia: Vadell hermanos Editores.

AROCEÑA, José (1995) El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo. Caracas: Editorial Nueva Sociedad

CHALBAUD Gabriela (1993) Descentralización de los Servicios: La Distribución del Poder II. Caracas: Copre/PNUD Editorial Nueva Sociedad.

CHEN CH & PICOUET M.(1979) Dinámica de la Población. Caso de Venezuela., Caracas: Editorial Ucab.Orstom.

COMISION NACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO. Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Decreto No. 2945. G.O. NO. 36.571 del 30-10-98.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE) (1983) Proyecto De Reforma Integral del Estado, Copre. Volumen I, Caracas

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE) (1989). La Descentralización: Una Oportunidad para la Democracia. . Caracas: Copre.

DE LA CRUZ, Rafael (Coord)(1992) Descentralización. Gobernabilidad. Democracia. Caracas: Editorial Nueva Sociedad: Caracas.

DE LA CRUZ, Rafael (Coord.)(1994): Descentralización de los Servicios. La Distribución del Poder III, Copre/PNUD, Caracas: Editorial Nueva Sociedad,

GARCÍA, Héctor (1998) Anaco. Riqueza en Hombres y Recursos para el Desarrollo de la Región, Anaco. Vadell Hermanos Editores.

GEORGE, Pierre (1989).Geografía económica. Barcelona, España: Editorial Ariel.

HERNANDEZ S., Roberto., & otros (1991) Metodología de la investigación. (2da. Ed.) México: Editorial Mc Graw Hill.

HERNÁNDEZ, Ángel. (1999) La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

LEÓN, María. (2002, Octubre). La Evaluación del desempeño Institucional en la Ley Orgánica de la Administración Pública de Venezuela: Descripción y análisis. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal

LIGHT Donald, & Otros (1991) Sociología.(5ta Ed.) Bogotá: Editorial Mc Graw Hill.

MARCANO, Argenis (1996) Anaco Vivencias de un Pueblo Petrolero. Anaco, S/E

MASCAREÑO, Carlos (Coord.)(2000) Balance de la Descentralización en Venezuela: logros, limitaciones, y perspectivas. Caracas. PNUD/ILDIS. Editorial Nueva Sociedad,

PUTNAM, Robert (1994) Para hacer que la Democracia Funcione. Caracas: Editorial Galac.

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN (SINE) (2000) El desempeño del Gobierno durante 1999: Evaluación de compromisos de resultados. San José, Costa Rica.

TOBIO, Alberto. (1996) Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela. Caracas: Cendes / UCV.

VILLASANTE, Tomás (Coor) (1994). Las Ciudades Hablan. Santa Fe, Bogotá. Editorial Nueva Sociedad.

Documentos Oficiales:

* Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

* Constitución de la República de Venezuela de 1961.

*Ley Orgánica del Régimen Municipal y su Reforma (1999).

- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1990
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1991
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1992
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1993
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1994
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1995
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1996
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1997
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1998
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 1999
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 2000
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 2001
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 2002
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Memoria y Cuenta 2003
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1990
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1991
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1992
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1993
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1994
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1995
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1996
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1997
- *Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1998

*Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 1999

*Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 2000

*Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 2001

*Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 2002

*Alcaldía del Municipio Autónomo Anaco: Libro de Actas año 2003

*Corporación Transparencia por Colombia (S/F) .Encuesta del desempeño Institucional de Colombia. Consultado el 08 de Julio de 2004 de la World Wide Web: <http://www.transparenciacolombia.org.co>.

Asociación de Municipios de México (AMMAC) Sistema de Indicadores de desempeño de México. Consultado el 15 de Octubre de 2004 de la World Wide Web: <http://www.ammac.org.mx/relevante/sindes> .

Federación de Municipios del Istmo Centroamérica (FEMICA).Sistema de Indicadores del desempeño Municipal para Centroamérica (SIDEMU). Consultada el 21 de Septiembre de 2004 de la World Wide Web: <http://www.sidemu.femica.org/sidemu>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos de Nicaragua (INEC). Encuesta de Indicadores de Desempeño de Nicaragua consultada el día 03 de enero de 2005 de la World Wide Web <http://www.inec.gob.ni>

SALDOMANDO, Ángel. (2004). Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo? Consultado el 22 de Septiembre de 2004 de la World Wide Web http://www.iigov.org/documentos/?P=4_0117.

LAC (Health Accounts) (2004). Construir las Cuentas .Consultado el 22 de Septiembre de 2004 de la World Wide Web <http://www.iadb.org/sds/specialprogramas/lachealthaccounts/construir>

ANEXOS

ANEXO N° 1 EVALUACIÓN DE LA PUNTUALIDAD PRESUPUESTARIA. ALCALDÍA DE ANACO (1990-2003)

PERIODO	AÑOS	FECHAS DE APROBACIÓN DE LA ORDENANZA	MOMENTO DE APROBACIÓN	PUNTUACIÓN PARCIAL	PUNTUACIÓN PROMEDIO POR PERIODO
I 1990-92 J. Romero Luna	1991	27/12/1990	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	4
	1992	17/12/1991	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
	1993	Dic 1992	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
II 1993-1995 J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	1994	22/12/93	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	2.67
	1995	15/12/94	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
	1996	20/04/96	No aprobada antes del 31 de Marzo del año fiscal	0	
III 1996-2000 Hugo Mata Ch.	1997	20/12/1996	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	3
	1998	18/12/1997	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
	1999	16/12/1998	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
	2000	15/04/200	No aprobada antes del 31 de marzo del año fiscal.	0	
IV 2000-2003 Hugo Mata Ch.	2001	12/12/2000	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	4
	2002	07/12/2001	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	
	2003	20/12/2002	Antes del inicio fiscal anual considerado	4	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la institución, libros de actas y ordenanzas de presupuestos de los años 1990-2003

**ANEXO N° 2 EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS ESTADÍSTICOS E INFORMACIÓN. ALCALDÍA DE ANACO
(1990-2003)**

Período	Item 1	Item 2	Item 3	Item 4	Item 5	Item 6	Promedio
	Disponibilidad de Información Estadística generada en instalaciones propias a partir de la recolección de datos Primarios, así como su procesamiento estadístico,	Disponibilidad de Información estadística del municipio generada en instituciones regional y nacionales	Información en registros, libros, archivo de documentos del Concejo (Ordenanzas de Presupuesto, Memoria y cuenta, Gaceta Municipal).	Información sobre el electorado por medio de correspondencia y derecho de palabra en las sesiones de la Cámara Municipal y el Despacho del Alcalde.	Información sobre Objetivos, metas e indicadores de los Programas en las Ordenanzas de presupuestos.	Información sobre los resultados obtenidos en la implementación de programas.	
I 1990-92 J. Romero Luna	No dispone (0)	Precaria (1)	Muy Amplia (4)	Muy Amplia (4)	Regular (2)	Precaria (1)	2.0
II 1993-95 J. Romero Luna Hugo Mata Ch.	No dispone (0)	Precaria (1)	Amplia (3)	Muy Amplia (4)	Regular (2)	Precaria (1)	1.83
III 1996-2000 Hugo Mata Ch.	No dispone (0)	Precaria (1)	Regular (1)	Muy Amplia (4)	Precaria (1)	Precaria (1)	1.33
IV 2000-2003 J. Romero Luna	No dispone (0)	Regular (2)	Muy Amplia (4)	Muy Amplia (4)	Regular (2)	Regular (2)	2.33

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la institución, libros de actas y ordenanzas de presupuestos de los años 1990-2003

ANEXO N° 3 PRODUCTO LEGISLATIVO DE LA ALCALDÍA DE ANACO POR ÁREA. (1990-2003)

Áreas	Período I 1990-92	Período II 1993-1995	Período III 1996-2000	Período IV 2000-2004
Tributarias	<p>O. sobre Agentes de Retención de Impuestos sobre Patente de Ind. y Comercio.</p> <p>O. Sobre Impuestos de Patente, Industria, Comercio y Servicios Conexos.</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. de Impuesto de Patente de Vehículo</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. sobre Patente de Industria, Comercio y Servicios Conexos.</p>	<p>O. Sobre Agentes de Retención de Impuestos.</p> <p>O. Sobre Control de Contratación de Obras y Evaluación de Fiscalización Tributaria</p>	<p>O. De Patente de Industria y Comercio.</p> <p>Reforma de la Ordenanza de Impuesto de Vehículo</p> <p>O. De Catastro Urbano</p> <p>Reforma a la Ord. de Patente de Ind. y Comercio.</p> <p>Reforma a la Ordenanza de Patente de Vehículos.</p>	<p>Ord. Modificación del Cap. 3 de la Ord. sobre Impuesto de Vehículo.</p> <p>Ord. Sobre Condonación Parcial de la Obligación de Pago de Tributos por concepto de Impuesto de Inmuebles. Urbanos del Municipio.</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. de Patente sobre el Ejercicio de Actividad Económica de Ind., Comercio o de índole similar del Municipio.</p> <p>Reforma parcial de la Ord. de Patente sobre el ejercicio de actividades económicas de ind., comercio, servicios o de índole similar del Municipio Anaco.</p> <p>Reforma Parcial a la Ord. De Catastro Urbano</p>
Administrativas	<p>Ordenanza de Hacienda Pública.</p> <p>O. De Licitación.</p>	<p>Reforma a la Ord. De Hacienda Pública</p> <p>Reforma parcial de la O. Sobre Licitación</p>	<p>Reforma a la Ordenanza de Licitaciones.</p>	<p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Licitación</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Licitación del Mun. Anaco</p>
Competencias	<p>O. De la Policía Municipal</p> <p>O. Sobre Mercado Municipal</p> <p>O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.</p>	<p>Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario</p> <p>Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal</p> <p>Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal</p> <p>Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.</p> <p>Ord. Sobre deporte y recreación</p> <p>Ordenanza sobre Comercio ambulante</p> <p>Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua</p> <p>Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General</p>	<p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante</p> <p>Ordenanza sobre transporte público, tránsito urbano y vialidad.</p> <p>Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,</p> <p>Ord. Del Instituto de Crédito habitacional</p> <p>Ord. de Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario</p>	<p>O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco</p> <p>O. Sobre Cementerios</p> <p>O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.</p> <p>O. Para la Protección de niñas, niños y Adolescentes.</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco</p> <p>O. Comercio Ambulante</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito Municipal de Anaco.</p> <p>Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos</p> <p>Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.</p> <p>O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias y Cuentas y los Libros de actas de los años 1990-2003

Anexo N° 4 Distribución del Producto Legislativo de la Alcaldía de Anaco por área en los años 1990-2003.

Areas	Período I 1990-92	Período II 1993-1995	Período III 1996-2000	Período IV 2000-2004
Tributarias	<p>O. sobre Agentes de Retención de Impuestos sobre Patente de Ind. y Comercio.</p> <p>O. Sobre Impuestos de Patente, Industria, Comercio y Servicios Conexos.</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. de Impuesto de Patente de Vehículo</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. sobre Patente de Industria, Comercio y Servicios Conexos.</p>	<p>O. Sobre Agentes de Retención de Impuestos.</p> <p>O. Sobre Control de Contratación de Obras y Evaluación de Fiscalización Tributaria</p>	<p>O. De Patente de Industria y Comercio.</p> <p>Reforma de la Ordenanza de Impuesto de Vehículo</p> <p>O. De Catastro Urbano</p> <p>Reforma a la Ord. de Patente de Ind. y Comercio.</p> <p>Reforma a la Ordenanza de Patente de Vehículos.</p>	<p>Ord. Modificación del Cap. 3 de la Ord. sobre Impuesto de Vehículo.</p> <p>Ord. Sobre Condonación Parcial de la Obligación de Pago de Tributos por concepto de Impuesto de Inmuebles Urbanos del Municipio.</p> <p>Reforma Parcial de la Ord. de Patente sobre el Ejercicio de Actividad Económica de Ind., Comercio o de índole similar del Municipio.</p> <p>Reforma parcial de la Ord. de Patente sobre el ejercicio de actividades económicas de ind., comercio, servicios o de índole similar del Municipio Anaco.</p> <p>Reforma Parcial a la Ord. De Catastro Urbano</p>
Administrativas	<p>Ordenanza de Hacienda Pública.</p> <p>O. De Licitación.</p>	<p>Reforma a la Ord. De Hacienda Pública</p> <p>Reforma parcial de la O. Sobre Licitación</p>	<p>Reforma a la Ordenanza de Licitaciones.</p>	<p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Licitación</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Licitación del Mun. Anaco</p>
Competencias	<p>O. De la Policía Municipal</p> <p>O. Sobre Mercado Municipal</p> <p>O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.</p>	<p>Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario</p> <p>Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal</p> <p>Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal</p> <p>Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.</p> <p>Ord. Sobre deporte y recreación</p> <p>Ordenanza sobre Comercio ambulante</p> <p>Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua</p> <p>Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General</p>	<p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante</p> <p>Ordenanza sobre transporte público, tránsito urbano y vialidad.</p> <p>Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,</p> <p>Ord. Del Instituto de Crédito habitacional</p> <p>Ord. de Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario</p>	<p>O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco</p> <p>O. Sobre Cementerios</p> <p>O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.</p> <p>O. Para la Protección de niñas, niños y Adolescentes.</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco</p> <p>O. Comercio Ambulante</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito Municipal de Anaco.</p> <p>Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos</p> <p>Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco</p> <p>Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.</p> <p>O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias y Cuentas y los Libros de actas de los años 1990-2003

Anexo N° 5 Evaluación de la Extensión de las Reformas Legislativas de la Alcaldía de Anaco en los años 1990-2003

N°	Área de Competencia	Período I 90-92	Período II 93-95	Período III 96-2000	Período IV 2000- 2003	General
1	Acueductos, cloacas, drenajes y tratamientos de aguas residuales.		X	X		X
2	Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.		X			X
3	Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano y local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Ejecutivo Nacional. Asimismo velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito.					
4	Promoción y fomento de viviendas, parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes, pavimentación de las vías públicas urbanas.					
5	Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.		X		X	X
6	Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas.				X	X
7	Servicio de transporte público urbano y de pasajeros.			X		X
8	Abastos, mataderos, ferias y mercados; en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primer necesidad.	X	X		X	X
9	Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.					
10	Protección del ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.					
11	Organizar y promover las ferias y festividades populares, así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.				X	X
12	Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos.	X	X	X	X	X
13	Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.	X	X			X
14	Creación de institutos populares de créditos, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.			X	X	X
15	Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios.				X	X
16	Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.					
17	Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre.		X			X
18	Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.		X	X	X	X
TOTALES		3 de 18	8 de 18	5 de 18	8 de 18	13 de 18
% de Cobertura o Extensión		23	44	28	44	0.72

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias y Cuentas y los Libros de actas de los años 1990-2003

Anexo N° 6 Evaluación de la Coherencia Legislativa. Alcaldía de Anaco (1990-2003)

	ORDENANZA	Puntuación				Total
		1	2	3	4	
Periodo I 1990-92	O. De la Policía Municipal				X	4
	O. Sobre Mercado Municipal				X	4
	O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.				X	4
	Puntuación Promedio del Periodo					4
Periodo II 1993-95	Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario				X	4
	Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal				X	4
	Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal				X	4
	Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.	X				1
	Ord. Sobre deporte y recreación	X				1
	Ordenanza sobre Comercio ambulante	X				1
	Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua		X			2
	Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General			X		3
Puntuación Promedio del Periodo					2.5	
Periodo III 1996-2000	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante	X				1
	Ordenanza sobre transporte público, transito urbano y vialidad.	X				1
	Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,				x	4
	Ord. Del Instituto de Crédito habitacional				x	4
	Ord. De Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario				X	4
Puntuación Promedio del Periodo					2.8	
Periodo IV 2000-2003	O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.		x			2
	O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco				X	4
	O. Sobre Cementerios		X			2
	O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.				X	4
	O. Para la Creación de Órganos Administrativos del sistema de Protección de niñas, niños y Adolescentes.				X	4
	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco				X	4
	O. Comercio Ambulante				X	4
	Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito Municipal de Anaco				X	4
	Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos	X				1
	Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco				X	4
	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.				X	4
	Puntuación Promedio del Periodo					3.36
Puntuación Promedio de los Cuatro Periodos					3.16	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias y Cuentas y los Libros de actas de los años 1990-2003

Anexo N° 7 Evaluación de la Creatividad de las Reformas Legislativas de la Alcaldía de Anaco

	Año	ORDENANZA	Puntuación				Total
			1	2	3	4	
Periodo I 1990-92	91	O. De la Policía Municipal				x	4
	91	O. Sobre Mercado Municipal		x			2
	91	O. Sobre Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario.		x			2
		Puntuación Promedio					2.67
Periodo II 1993-95	93	Reforma Parcial de la Ord. sobre el Servicio de Aseo Urbano y Domiciliario		x			2
	93	Reforma de la Ordenanza de la Policía Municipal		x			2
	93	Reforma de la Ordenanza de Mercado Municipal		x			2
	93	Ord Sobre construcción de redes de distribución de gas, derivaciones e instalaciones internas.				x	4
	95	Ord. Sobre deporte y recreación				x	4
	95	Ordenanza sobre Comercio ambulante				x	4
	95	Ord. De remisión de la Tasa o Tarifa para el Suministro de Agua		x			2
	93	Reforma Parcial a la Ord. sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General		x			2
	Puntuación Promedio					2.75	
Periodo III 1996-2000	96	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Comercio ambulante		X			2
	96	Ordenanza sobre transporte público, tránsito urbano y vialidad.				x	4
	97	Ord. Sobre la Creación del Instituto Autónomo de Aguas del Municipio Anaco,				x	4
	97	Ord. Del Instituto de Crédito habitacional				x	4
	97	Ord. de Tasas y Tarifas del Aseo Urbano y Domiciliario		x			2
		Puntuación Promedio					3.2
Periodo IV 2000-2003	2001	O. Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en General.		X			2
	2001	O. Sobre Ordenamiento de Tránsito de Vehículos y de personas en el Municipio Anaco		x			2
	2001	O. Sobre Cementerios				x	4
	2001	O. Sobre Aseo Urbano y Domiciliario.	x				1
	2001	O. Para la Creación de Órganos Administrativos del sistema de Protección de niñas, niños y Adolescentes.				x	4
	2001	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre Mercado Municipal de Anaco		x			2
	2001	O. Comercio Ambulante	x				1
	2002	Reforma Parcial de la Ordenanza del Instituto de Crédito de Anaco			x		3
	2002	Ord. Sobre la Junta Organizadora de Ferias, Festejos y Eventos Turísticos				x	4
	2002	Ord. Del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco				x	4
	2003	Reforma Parcial de la Ordenanza sobre la Organización y Funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública del Municipio Anaco.		x			2
	Puntuación Promedio					2.64	
	Puntuación Promedio					2.82	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes de las Memorias y Cuentas y los Libros de actas de los años 1990-2003

