

Juan Carlos RODRÍGUEZ VÁSQUEZ

RESUMEN

Este trabajo aborda el tema de la actual situación organizativa e institucional de la unidades administrativas de planificación urbana en los gobiernos locales del área metropolitana de Caracas (AMC). Se busca evaluar su papel, en tanto función pública, como componente de la gobernabilidad de la metrópoli. A tal fin, el trabajo analiza información sobre estructuras organizativas, financiamiento, marco normativo de la administración de personal y la situación sociolaboral de los planificadores urbanos en los cinco municipios del AMC.

FUNCIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

URBANA: LA SITUACIÓN DE LAS UNIDADES
ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN URBANA
EN LOS GOBIERNOS LOCALES DEL ÁREA
METROPOLITANA DE CARACAS (AMC)

ARTÍCULOS

ABSTRACT

This paper deals with the actual organization and institutional setting for urban planning in local governments in the Metropolitan Area of Caracas (MAC). The author attempts to evaluate the role of urban planning, as a public function, in metropolitan governability. The work analyzes information about organizational structure, financing, personnel administration and the labor situation of planners in the five local governments of the MAC.

Palabras clave

Planificación urbana local. Función pública. Gobernabilidad.

Key-words

Urban planning. Public function. Governability.

Recibido: 14-01-2000
Aceptado: 18-05-2000

■ INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende aportar algunas reflexiones al debate sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en nuestro país, centrando la atención sobre la situación de un sector de la gestión pública local, el sector del planeamiento urbano.

Conviene comenzar diciendo, parafraseando a Joan Prats, que la gobernabilidad urbana es un atributo de la ciudad, no exclusivamente de su gobierno. En palabras de Prats, la gobernabilidad, en términos generales, se define como «la capacidad de una sociedad determinada para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado» (Prats, 1998:22).

Así, cuando en un trabajo como éste nos proponemos realizar el análisis de la situación de una «función pública» en particular, a nivel del gobierno local, solamente estamos abordando un aspecto muy específico del complejo tema de la gobernabilidad urbana.

Sobre el particular, John Friedmann, en un reciente trabajo, señala, «La nueva gobernabilidad, entonces, se está convirtiendo progresivamente en una responsabilidad compartida, en sentido amplio, entre actores colectivos: Estado, capital y sociedad civil (...) La planificación urbano-regional [como función pública] es necesariamente una parte de este proceso de gobernabilidad» (Friedmann, 1999:4-5).

Una segunda acotación que conviene hacer para establecer con claridad el alcance del trabajo, tiene que ver con la noción, anteriormente empleada, de función pública o servicio civil. Éste es un concepto fundamental, que intentaremos manejar a través de sus dos significados

principales, la función pública como institución y la función pública como organización.

Asumiremos que el primero, siguiendo a Prats, se refiere al «conjunto de valores, principios, y normas (formales e informales) que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general todos los aspectos de la vida funcionarial considerados socialmente relevantes». Por su parte, el significado de la función pública como organización, tiene que ver con «la suma de recursos humanos concretos puestos al servicio de una o del conjunto de las organizaciones público-administrativas» (Prats, 1998:26-27).

Pretendemos, entonces, por una parte, analizar las condiciones organizativas e institucionales en que se desenvuelven aquellos actores técnicos¹ vinculados a la práctica de la planificación urbana, en tanto funcionarios públicos adscritos a la administración local, y por otra, conocer su situación sociolaboral. Todo ello, bajo el supuesto de que estas condiciones afectan el desempeño (eficiencia y eficacia) de sus correspondientes unidades administrativas de adscripción.

Una última precisión en relación con la disciplina de la planificación urbana, es la de centrar la atención sobre aquellas unidades de la administración local que realizan actividades profesionales de diagnóstico y prospectiva fundamentalmente sobre la dimensión física de la ciudad, lo cual incluye la ordenación del uso del suelo, la planificación del transporte urbano, así como el diseño urbano a escala de los espacios públicos y comunitarios.

■ LAS UNIDADES DE PLANIFICACIÓN URBANA EN LOS GOBIERNOS LOCALES DEL AMC

En este punto mostraremos una primera caracterización o visión general de nuestro «objeto» de estudio, tanto en términos de las unidades de planificación urbana existentes en los cinco municipios del AMC, como del número de planificadores que laboran en cada una de ellas. Más adelante nos referiremos a las estructuras organizativas y a los recursos económicos con que cuenta la planificación urbana.

Conviene, sin embargo, comenzar por señalar que para los efectos de este trabajo, el AMC es un complejo subsistema de actividades urbanas, de

1/ El término actor técnico alude a un agente social cuya intervención en la producción de la ciudad responde a una lógica del conocimiento o el saber científico-técnico acerca del fenómeno urbano. En tal sentido, en este trabajo, al hablar de personal técnico, se hará referencia a funcionarios de nivel profesional que ocupan cargos (directivos o no, fijos o contratados) en las unidades de planificación urbana de las alcaldías del AMC.

pequeño tamaño poblacional en el contexto latinoamericano. Ciertamente, de acuerdo con datos recientes de la Fundación Plan Estratégico de Caracas (FPEC), su población se estima en 3.2 millones de habitantes para el año 2000.

El AMC ocupa, de forma continua, el estrecho «valle de Caracas» y está integrada por un núcleo central, representado por el municipio Libertador, y cuatro municipios conurbados, Sucre, Chacao, Baruta y El Hatillo.² Cabe destacar que estos municipios, en cuanto a superficie y población, difieren bastante entre sí; en un extremo se encuentra Libertador con 433 km² y 1.9 millones de habitantes, y en el otro Chacao, con apenas 13 km² y 72.000 habitantes (ver cuadro 1). Entre una jurisdicción y otra se observan marcadas diferencias en la estructura social, calidad de vida, soporte físico, etc.

En su conjunto, la metrópoli ha venido disminuyendo su crecimiento demográfico desde los años setenta, aunque los municipios que la conforman muestran tendencias desiguales de crecimiento; Libertador y Chacao han disminuido notablemente su crecimiento, mientras Sucre, El Hatillo y Baruta todavía crecen en proporciones de cierta significación (FPEC, 1997).

En cuanto a su organización político-administrativa, la misma se caracteriza por un estado de fragmentación institucional importante, por cuanto, aunque sólo está integrada por cinco municipios autónomos, éstos aún no han logrado desarrollar mecanismos eficientes y eficaces de coordinación interinstitucional. No existe una instancia o nivel de gobierno local metropolitano que se ocupe de aquellos asuntos que escapan al ámbito de la administración municipal. Adicionalmente, sobre el territorio en cuestión, además de los cinco municipios mencionados, tienen competencias administrativas las gobernaciones del Distrito Federal (en representación del poder distrital y del Ejecutivo nacional) y del estado Miranda, la

2/ Los actuales territorios de los municipios Baruta, El Hatillo y Chacao formaron parte del antiguo distrito Sucre, hoy municipio Sucre, del edo. Miranda. A partir de 1989, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Asamblea Legislativa del Edo. Miranda aprueba la creación de estos nuevos municipios autónomos. Baruta fue creado en 1989, dos años después (1991) Baruta se dividió dando lugar a El Hatillo y en el año 1992 fue creado el municipio Chacao.

3/ La OMPU fue creada en 1972, como fruto de un acuerdo de mancomunidad en materia de urbanismo entre los antiguos concejos municipales del Distrito Federal y del distrito Sucre del estado Miranda. Sin embargo, cabe recordar que la OMPU, para el momento de su desaparición, estaba siendo muy cuestionada por diversos sectores de la sociedad local, e inclusive se realizaban denuncias de corrupción en su contra.

CUADRO 1

ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS Y SU CONTEXTO SUBREGIONAL Y REGIONAL. Población y superficie

Fuente: Elaboración propia, con base en Fundación Plan Estratégico de Caracas, Serie Papeles de Trabajo PECM-001-1997.

COMPONENTES	Superficie km ²	Población año 2000		Densidades Hab/Km ²
		miles	%	
Municipio Libertador	433	1.976	40.4	4.564
Municipio Sucre	164	797	16.3	4.860
Municipio Baruta	86	317	6.5	3.686
Municipio Chacao	13	72	1.5	5.538
Municipio El Hatillo	81	61	1.2	753
Área Metropolitana de Caracas (El Valle)	777	3.223	65.9	4.148
Municipios en proceso de conurbación	4.493	1.469	30.0	327
Sub-región Metropolitana de Caracas	5.270	4.692	95.9	890
Municipios de expansión (Barlovento)	4.610	200	4.1	43
Región Capital	9.880	4.892	100.0	495

administración pública nacional a través de diversos ministerios, así como múltiples organismos públicos y privados prestadores de servicios urbanos.

En lo que respecta a la actividad de planificación urbana a nivel del AMC, creemos no exagerar al afirmar que la misma ha experimentado un importante retroceso durante los años noventa. Dos hechos permiten sostener este punto de vista. En primer lugar, la desaparición, a comienzos de esta década, de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), que para el año 1990 llegó a contar con un equipo de aproximadamente 120 personas entre profesionales y técnicos de alta calificación y una valiosa experiencia acumulada. Paradójicamente, la OMPU desapareció en el momento en que se iniciaba un proceso de fortalecimiento de los gobiernos municipales a través de la descentralización política; ciertamente las nuevas autoridades electas (alcaldes) le retiraron el apoyo a la oficina³ y, progresivamente, procedieron a crear sus propias unidades de planeamiento urbano en cada municipio.

Al mismo tiempo, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU, 1987), que entró en vigencia a finales de los ochenta, ignoró el nivel

CUADRO 2

MUNICIPIOS DEL AMC.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS
DE PLANIFICACIÓN URBANA
Y PERSONAL TÉCNICO
ADSCRITO. AÑO 1999Fuente: Elaboración propia, USB,
1999.(*) El funcionario correspondiente no
pudo ser entrevistado durante el
desarrollo del proceso de investigación.

Municipio	Dependencia en la alcaldía	Unidad	Personal censado	
			Técnico	Total
Chacao	OLPU (Oficina Local de Planificación Urbana)	Despacho del Director	1	8
		Asesoría Jurídica		
		Administración		
		División de Ordenamiento Urbano	3	
		División de Planificación Urbana y Local	2	
	Departamento de Vialidad	2		
Baruta	Gerencia de Planificación Urbana y Catastro	Despacho del Gerente	1	10
		Departamento de Planificación Urbana y Local		
		Unidad de Planes	5	
		Unidad de Variables Urbanas Fundamentales	3	
	Unidad de Diseño Urbano	1		
El Hatillo	Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro	Despacho del Director	1	2
		OLPU (Oficina Local de Planeamiento Urbano)	1	
Sucre	Dirección de Ingeniería Municipal y Planeamiento Urbano	Despacho del Director	1(*)	3
		División de Planificación Urbana y Vialidad	2	
Libertador	Oficina Técnica de Desarrollo Estratégico Urbano		5	5

metropolitano de planificación, dejando en una gran debilidad institucional a la referida OMPU. Las competencias en esta materia fueron asignadas al poder nacional y al municipal, con un marcado desequilibrio a favor del primero. De hecho, una vez desaparecida la OMPU, el poder nacional, por intermedio del Ministerio del Desarrollo Urbano, intentó asumir la planificación del AMC a través de la realización del Plan de Ordenación Urbanística del Sistema Metropolitano de Caracas, tarea que no se ha logrado cumplir hasta el presente. La combinación de estos hechos ha tenido como consecuencia el retroceso institucional, técnico y la fragmentación administrativa que ha experimentado la actividad de planificación urbana en el AMC durante esta última década del siglo.

Un valioso estudio realizado a comienzos de los noventa pronosticaba con claridad lo que hoy en día se observa, «Esta situación reviste suma gravedad, por cuanto si bien nadie discute la necesidad de un planeamiento integral de las áreas metropolitanas, por otra parte se tiende al planeamiento fraccionado por territorios municipales, lo cual desarrollará diversidad de conflictos en el funcionamiento de las ciudades que a todas luces son impredecibles» (Vallmitjana et al., 1991:49).

Todo lo anterior permite introducir el cuadro 2, donde se muestran los nombres de las dependencias y unidades específicas que en los cinco municipios del AMC se ocupan de la planificación urbana, y el total de personal técnico adscrito a las mismas a comienzos del año 1999. Este cuadro delimita el objeto de la presente investigación, ya que fue en las referidas unidades donde se concentró, durante el primer trimestre del año 1999, el levantamiento de datos sobre la situación del personal técnico dedicado a labores de planificación urbana.

En dicho cuadro se observa que en cada municipio del AMC existe, al menos nominalmente, una unidad de planificación urbana; sin embargo, la posición e importancia de las mismas varían mucho de un municipio a otro. En Sucre y El Hatillo se ubican a nivel de jefatura de división, con muy poca autonomía y personal; en Chacao y Baruta se encuentran mucho más jerarquizadas, independientes y mejor dotadas de recursos humanos, mientras que en Libertador existe una oficina especial, que posee una ubicación en la jerarquía aparentemente alta, aunque con poco personal.

Otro dato que salta a la vista en el referido cuadro, es el reducido número de funcionarios de nivel técnico o profesional adscritos a dichas unidades, veintiocho (28) en total. El número más alto se registra en Baruta con diez (10) profesionales y el más bajo en El Hatillo con apenas dos (2), incluyendo, en todos los casos, los directores de línea correspondientes.

Tal vez no sea necesario, ni conveniente, que las administraciones locales cuenten con la totalidad de los recursos humanos que se requerirían para cumplir sus funciones en el campo de la planificación urbana, por cuanto muchas tareas técnicas pueden ser realizadas más eficientemente a través de contrataciones externas, pero obviamente sí deberían poseer cierta capacidad profesional internamente, la cual pareciera no estar plenamente garantizada en ninguno de los casos analizados. El asunto, obviamente, no es sólo cuestión de cantidad, sino de calidad del personal, y sobre todo tiene que ver con organización y disponibilidad de recursos financieros, marco institucional de la función pública, etc.; estos temas se tocan en las secciones siguientes.

■ ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN EL AMC

En los organigramas estructurales que se presentan a continuación, se muestra la inserción de cada una de las unidades de planificación urbana, señaladas en el cuadro 2, en su respectiva alcaldía, y se puede observar también la organización interna de cada una de ellas.

Del análisis de los organigramas generales, se desprende que las cinco alcaldías poseen estructuras organizacionales complejas y tradicionales, en el sentido de que se observan múltiples niveles de recurrencia, bajo grado de desconcentración y elevado control vertical. Formalmente parecieran responder a un modelo de gestión burocrática. Naturalmente, la complejidad

4/ Según datos suministrados por las propias alcaldías, las de mayor tamaño son las de Libertador y Sucre que, sin incluir el personal contratado, poseen 3.316 (1999) y 3.258 (1998) empleados fijos, respectivamente. Las siguen, muy por debajo, las alcaldías de Chacao con 1.212 empleados (1999), Baruta con 1.017 empleados (1999), y El Hatillo con 415 empleados (1999), cifras, estas últimas, que incluyen los contratados.

5/ Ver Manual de Organización de la Alcaldía de Caracas, en *Gaceta Municipal del Distrito Federal*, del 4 de julio de 1997, Extraordinario N° 69, pp. 309-314.

de cada organización varía dependiendo de factores tales como el total de empleados y el volumen de recursos financieros disponibles en cada caso.⁴

En relación con las unidades administrativas de planificación urbana, en los gráficos se observan diversas situaciones organizativas, en cuanto a jerarquía de la actividad. En los municipios Sucre y El Hatillo (ver gráficos 1 y 2), dichas unidades (División de Planificación, Urbanismo y Vialidad en Sucre, y Oficina Local de Planeamiento Urbano en El Hatillo) aparecen como divisiones de las tradicionalmente denominadas «ingenierías municipales» (Dirección de Ingeniería y Planeamiento Urbano en Sucre, y Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro en El Hatillo). Esta situación le confiere, a las mencionadas unidades, muy poca autonomía funcional, un carácter muy subordinado a la actividad de control que llevan a cabo las respectivas «ingenierías» y pocas posibilidades de desarrollo técnico.

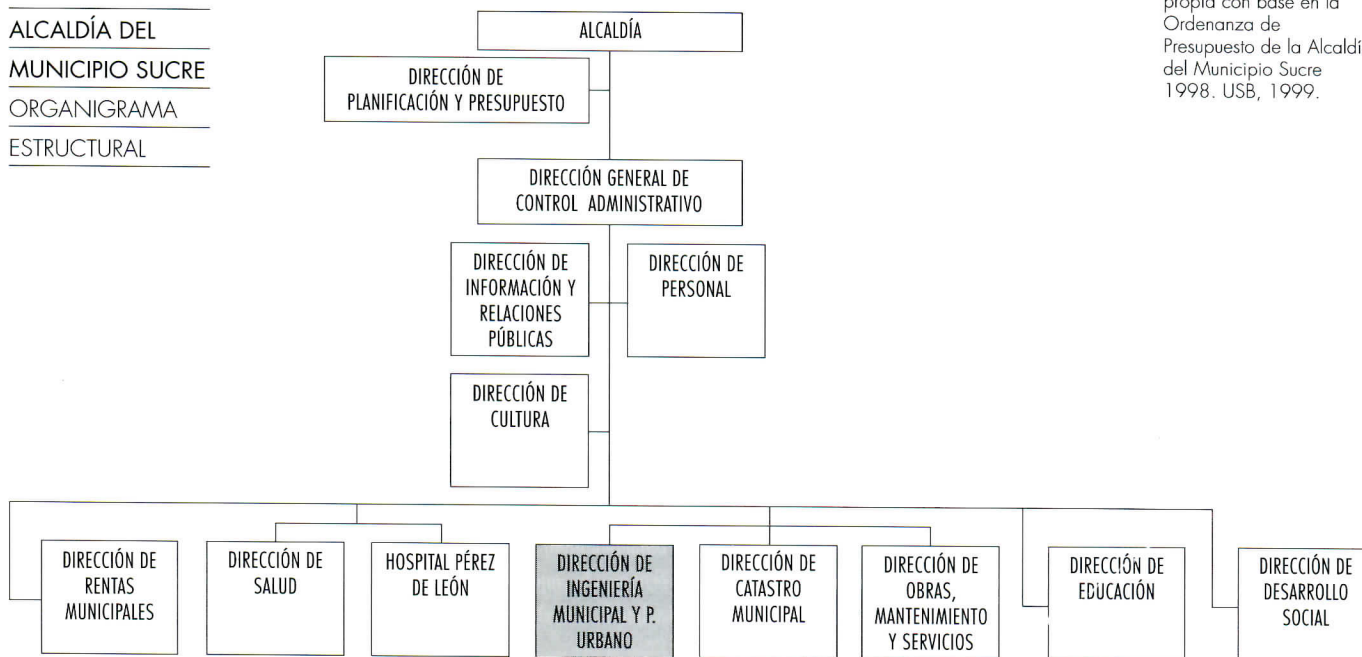
Una situación distinta se observa en los municipios Chacao y Baruta, donde la actividad de planificación urbana posee el rango de dirección de línea y departamento, respectivamente (ver gráficos 3 y 4). En el caso de Chacao, bajo la figura de Oficina Local de Planeamiento Urbano, totalmente independiente y en el mismo nivel jerárquico que poseen las direcciones de Ingeniería Municipal y Catastro. Y en Baruta, como un Departamento de la Gerencia de Planificación Urbana y Catastro, la cual es funcionalmente independiente de la Gerencia de Ingeniería Municipal. No en balde, en estos dos municipios se observa el mayor número de personal técnico dedicado a labores de planificación urbana, y de hecho, a diferencia de Sucre y El Hatillo, han adelantado, durante los últimos años, importantes estudios de planificación urbana para sus respectivos municipios.

En el municipio Libertador, la planificación urbana está formalmente asignada a la Dirección de Gestión Urbana,⁵ específicamente a la Unidad de Planes y Proyectos, adscrita a la Dirección de Ejecución de Obras, junto con las Unidades de Contratación y Mantenimiento y de Inspección. Esta adscripción le confiere a dicha Unidad de Planes y Proyectos un carácter muy operativo, mucho más cercano a la gestión de proyectos; de hecho, en esta unidad no se llevan a cabo actividades de planificación urbana como tal. Por esta razón, a los fines de este trabajo, en Libertador hemos concentrado la atención sobre una unidad de reciente creación, denominada Oficina Técnica de Desarrollo Estratégico Urbano (ODEU), ubicada en una

GRÁFICO 1

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO SUCRE
ORGANIGRAMA
ESTRUCTURAL

Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza de Presupuesto de la Alcaldía del Municipio Sucre 1998. USB, 1999.



ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO SUCRE
DIRECCIÓN DE INGENIERÍA MUNICIPAL Y PLANEAMIENTO URBANO

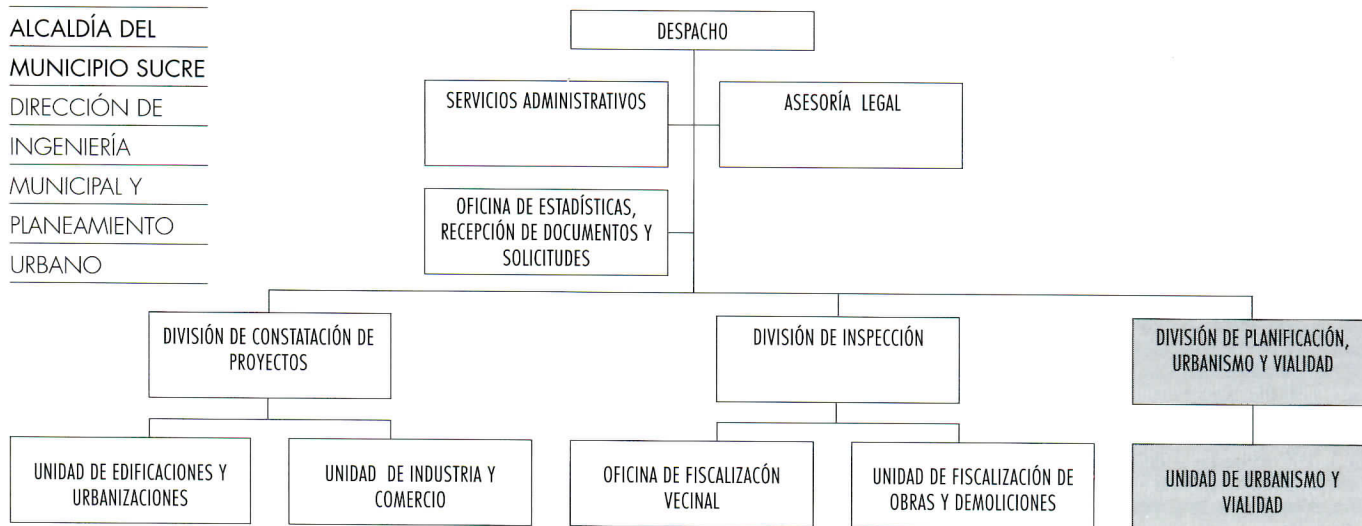
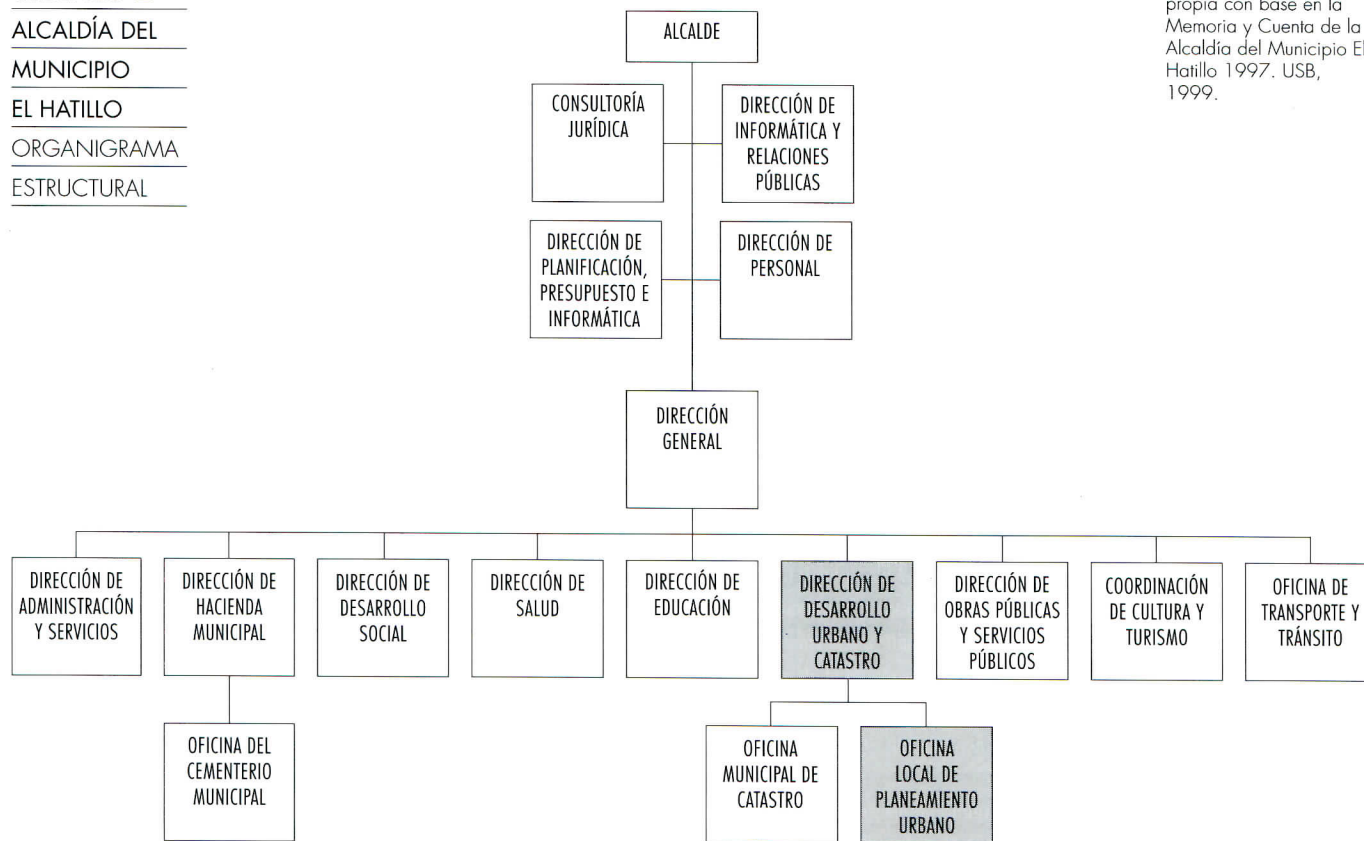


GRÁFICO 2

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
EL HATILLO
ORGANIGRAMA
ESTRUCTURAL

Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria y Cuenta de la Alcaldía del Municipio El Hatillo 1997. USB, 1999.



ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
EL HATILLO
DIRECCIÓN DE
DESARROLLO
URBANO Y
CATASTRO

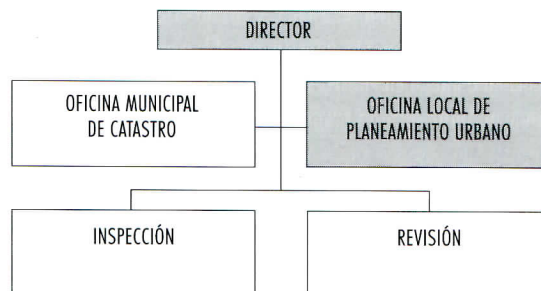


GRÁFICO 3

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
CHACAO
ORGANIGRAMA
ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria y Cuenta de la Alcaldía del Municipio Chacao 1997. USB, 1999.

BLOQUE DE GESTIÓN INTERNA	BLOQUE DE GESTIÓN INTERNA
<p>ÁREA DE GESTIÓN DE APOYO:</p> <p>Dirección de Planificación y Presupuesto. Dirección de Información y Relaciones Públicas Dirección de Informática Dirección de Administración y Servicios.</p> <p>ÁREA DE GESTIÓN DE PLANIFICACIÓN, REGISTRO Y FISCALIZACIÓN URBANA:</p> <p>Oficina Local de Planeamiento Urbano Dirección de Catastro. Dirección de Ingeniería.</p> <p>ÁREA DE GESTIÓN DE HACIENDA</p> <p>Dirección de Liquidación de Rentas Municipales. Dirección de Recaudación de Rentas Municipales.</p>	<p>ÁREA DE GESTIÓN DE APOYO:</p> <p>Dirección de Planificación y Presupuesto. Dirección de Información y Relaciones Públicas Dirección de Informática Dirección de Administración y Servicios.</p> <p>ÁREA DE GESTIÓN DE PLANIFICACIÓN, REGISTRO Y FISCALIZACIÓN URBANA:</p> <p>Oficina Local de Planeamiento Urbano (OLPU). Dirección de Catastro. Dirección de Ingeniería.</p> <p>ÁREA DE GESTIÓN DE HACIENDA MUNICIPAL</p> <p>Dirección de Liquidación de Rentas Municipales. Dirección de Recaudación de Rentas Municipales.</p>

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
CHACAO
OFICINA
LOCAL DE
PLANEAMIENTO
URBANO

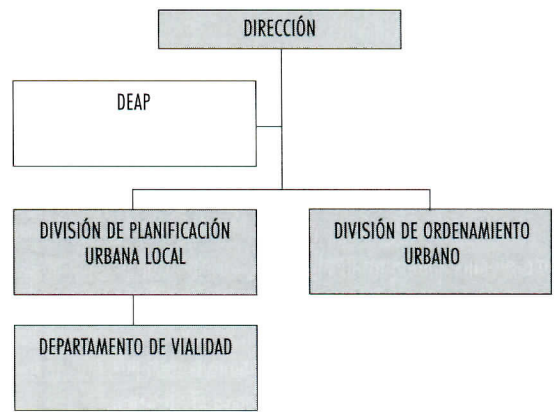
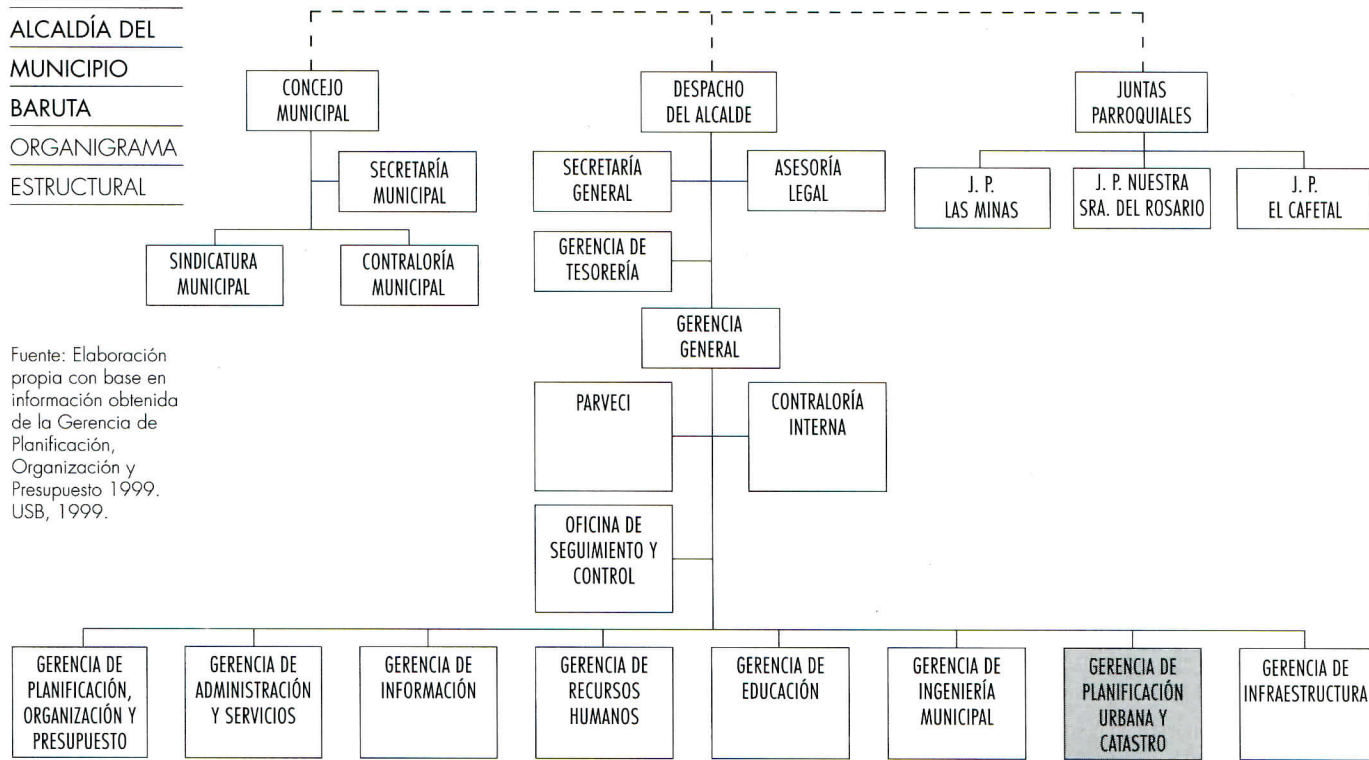


GRÁFICO 4

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
BARUTA
ORGANIGRAMA
ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la Gerencia de Planificación, Organización y Presupuesto 1999. USB, 1999.

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
BARUTA
GERENCIA DE
PLANIFICACIÓN
URBANA Y
CATASTRO

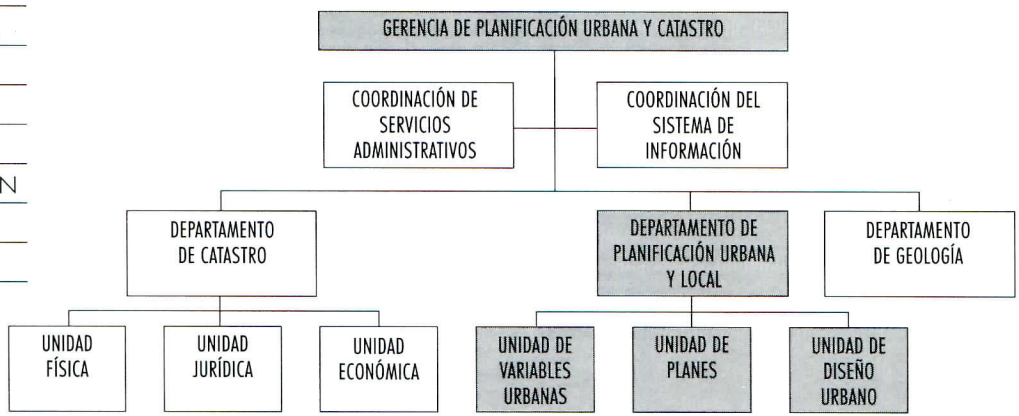
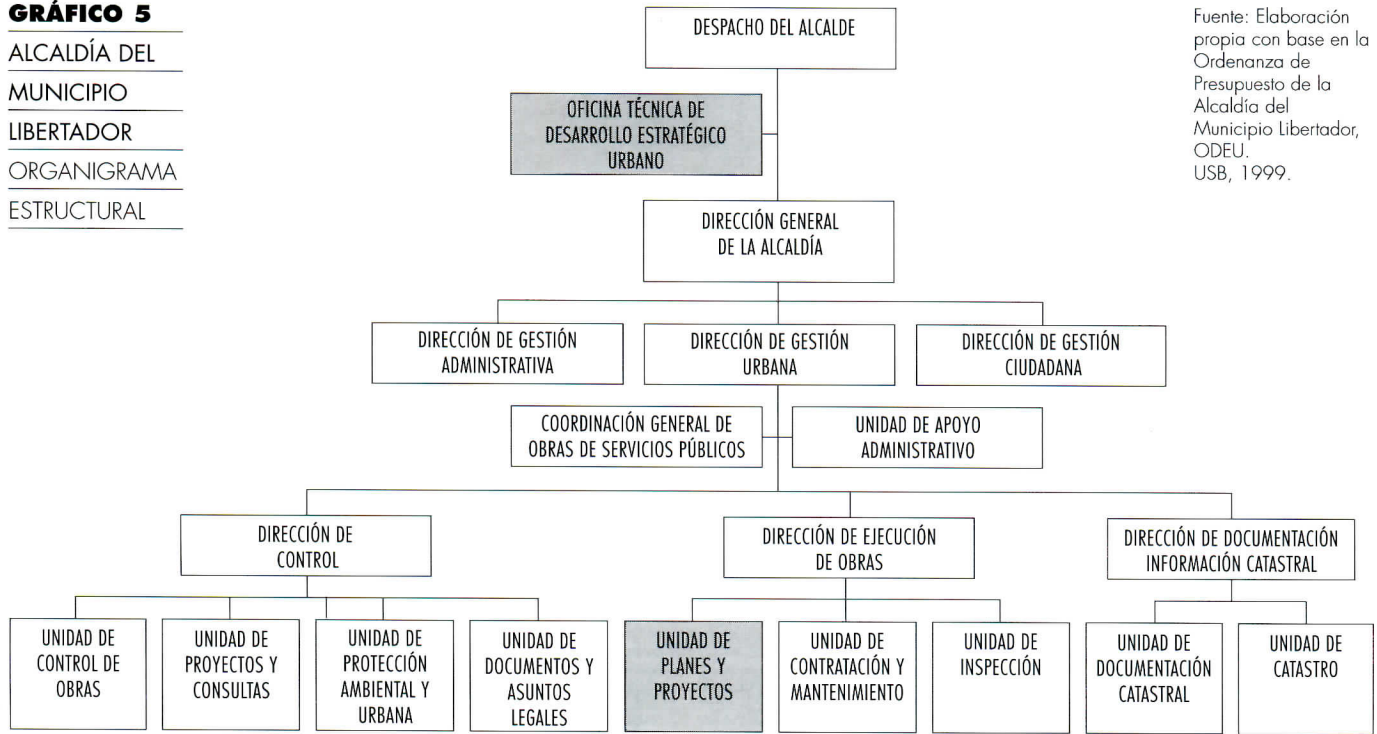


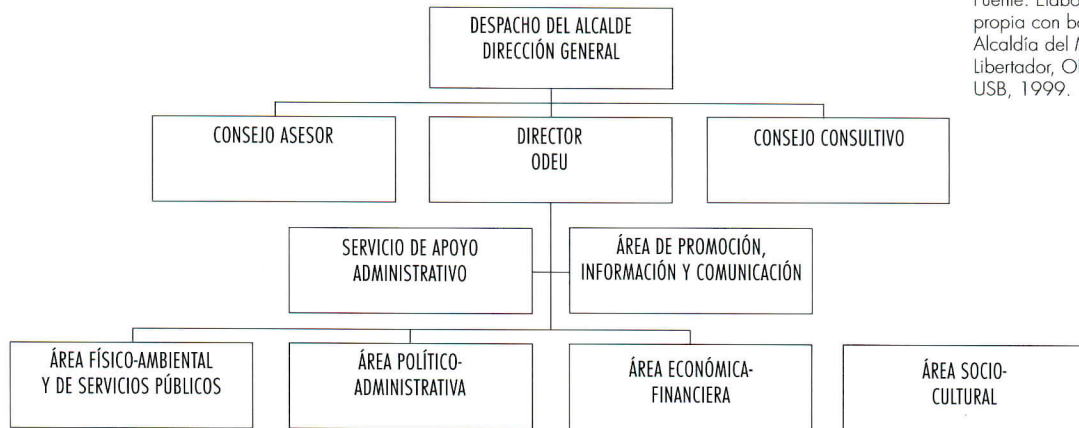
GRÁFICO 5

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
LIBERTADOR
ORGANIGRAMA
ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanza de Presupuesto de la Alcaldía del Municipio Libertador, ODEU, USB, 1999.

ALCALDÍA DEL
MUNICIPIO
LIBERTADOR.
ODEU



Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía del Municipio Libertador, ODEU, USB, 1999.

CUADRO 3

MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS. ESTRUCTURA GENERAL DEL GASTO

Fuente: Elaboración propia, con base en las Ordenanzas de Presupuesto correspondientes, USB, 1999.

	MUNICIPIO	BARUTA (1998)	CHACAO (1997)	EL HATILLO (1999)	SUCRE (1998)	LIBERTADOR (1999)
PRESUPUESTO POR SECTORES	Presupuesto total	19.000.000.000	15.300.000.000	5.933.765.160	52.848.168.053	176.093.067.022
	Gobierno y Administración	6.534.680.067	3.680.920.165	938.436.998	13.226.843.217	32.667.043.845
	Seguridad y Defensa	4.001.000.000		700.000.000	9.927.441.879	
	Cultura y Comunicación Social	323.937.443	264.787.736	50.398.100	413.617.312	825.343.015
	Vivienda y Desarrollo Urbano	4.450.674.817	2.721.542.674	2.026.465.670	11.589.236.648	13.445.029.651
	Salud	400.712.933		144.920.877	5.088.152.748	1.022.572.820
	Desarrollo Social y Participación	160.000.000	139.424.237	50.712.384	300.648.997	2.873.423.642
	Seguridad Social	2.089.586.206	1.787.744.665	1.000.362.499	5.278.317.895	33.562.928.655
	Educación	718.739.953	321.080.898	341.491.708	6.456.082.064	9.491.418.206
	Gastos no clasificados	320.668.581	6.384.499.625	680.976.924	567.791.293	82.205.267.188
PRESUPUESTO POR SECTORES (valores relativos)	Presupuesto total	100	100	100	100	100
	Gobierno y Administración	34,39	24,06	15,82	25,03	18,55
	Seguridad y Defensa	21,06		11,80	18,78	
	Cultura y Comunicación Social	1,70	1,73	0,85	0,78	0,47
	Vivienda y Desarrollo Urbano	23,42	17,79	34,15	21,93	7,64
	Salud	2,11	0,00	2,44	9,63	0,58
	Desarrollo Social y Participación	0,84	0,91	0,85	0,57	1,63
	Seguridad Social	11,00	11,68	16,86	9,99	19,06
	Educación	3,78	2,10	5,76	12,22	5,39
	Gastos no clasificados	1,69	41,73	11,48	1,07	46,68

posición muy alta en el organigrama estructural de la alcaldía (gráfico 5). La ODEU, si bien no se define como una unidad de planificación urbana en el sentido convencional del término, tiene una misión claramente inscrita dentro de este campo y, dicho sea de paso, algunos de los actuales miembros de su personal formaron parte de una Oficina Local de Planeamiento Urbano que hasta hace algunos años existió en este municipio.

6/ Tanto en el cuadro 3 como en los tres siguientes, los datos corresponden a años muy recientes pero diferentes; esto se debe a la imposibilidad de obtener la misma información para una sola fecha. Si bien se requerirían series históricas más amplias para identificar tendencias, las cifras y demás datos obtenidos tienen un significativo valor indicativo.

La situación antes descrita se refleja en la asignación de recursos financieros a las unidades de planificación urbana en cada municipio. En tal sentido, es necesario comenzar por decir que en los presupuestos municipales los recursos destinados a la planificación urbana forman parte del sector denominado «Vivienda y Desarrollo Urbano» (sector 11). En el cuadro 3 se muestra, tanto en términos absolutos como relativos, la estructura del gasto en los cinco municipios del AMC; en cuatro de los cinco casos, dicho sector tiene un peso muy significativo en la inversión local.⁶

En los presupuestos municipales, el sector de Vivienda y Desarrollo Urbano se desglosa en programas, que son responsabilidad de una unidad ejecutora en particular. Los cuadros 4 y 5 muestran los datos correspondientes a los programas que se relacionan con la actividad de planificación urbana en cada municipio. En Chacao, Baruta y Libertador existen programas específicos e independientes de planificación urbana, y las unidades antes mencionadas

CUADRO 4**MUNICIPIOS DEL AMC. Programas de planificación urbana. Denominación, Unidad ejecutora y descripción**

Fuente: Elaboración propia con base en la Ordenanzas de Presupuesto correspondientes. USB, 1999.

MUNICIPIO	PROGRAMAS QUE SE DEDICAN A LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN - DESCRIPCIÓN	
CHACAO (1996)	<p>Sector: 11</p> <p>Programa: (1). Servicio Local de Planeamiento Urbano.</p> <p>Unidad ejecutora: Oficina Local de Planeamiento Urbano.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Este programa es responsable de:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Elaborar, actualizar y modificar el PDUL del municipio. * Elaborar los planes sectoriales de desarrollo urbanístico dentro de su jurisdicción. * Hacer un seguimiento de las actuaciones que inciden en la estructura del suelo urbano. * Elaborar los planes especiales para la ordenación, defensa o mejoramiento de áreas de conservación histórica, ambiental o de asentamientos no controlados
BARUTA (1998)	<p>Sector: 11</p> <p>Programa: (1). Planeamiento Urbano del Municipio.</p> <p>Unidad ejecutora: Departamento de Planificación Urbana y Local.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Este programa es responsable de la gestión y control del desarrollo urbano del municipio Baruta, con el fin de lograr la adecuación y ordenamiento del medio urbano, a través de acciones vinculadas al proceso de planificación urbana de acuerdo con las normas que lo rigen. En tal sentido realiza labores catastrales y de levantamiento de información así como la elaboración, control y evaluación de planes de desarrollo espacial para el municipio Baruta.</p>
EL HATILLO (1999)	<p>Sector: 11</p> <p>Programa: (1). Desarrollo Urbano y Catastro.</p> <p>Unidad ejecutora: Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Este programa vela por el cumplimiento de las variables urbanas fundamentales para las urbanizaciones y para las edificaciones al momento de ser otorgadas y en proceso constructivo para ambos niveles; también vela por el desarrollo urbano controlado y acorde con lo establecido en leyes, planes y ordenanzas que rigen la materia.</p> <p>Controla el catastro del municipio de forma actualizada, elaborando un catastro de los bienes inmuebles públicos y privados.</p> <p>Elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL). Para 1999 es un reto el inicio de la elaboración del plan, dando a conocer la realidad del municipio y logrando la definición del municipio que se quiere.</p>
SUCRE (1998)	<p>Sector: 11</p> <p>Programa: (1). Ingeniería y Planeamiento Urbano Local.</p> <p>Unidad ejecutora: Dirección de Ingeniería.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Los objetivos principales de este programa fueron la implementación de Planes Especiales de Ordenamiento Urbano y revalorización de la propiedad inmobiliaria en el municipio Sucre.</p> <p>Específicamente los objetivos perseguidos fueron:</p> <p>General: Legalización de usos y creación de nuevas ordenanzas que permitieran la revalorización de las propiedades.</p> <p>Estratégico: Desarrollo de áreas sujetas a estudios especiales, recuperación de espacios y calles para hacerlos atractivos a los inversionistas y obteniendo así un repunte en la recaudación de impuestos.</p> <p>Particular: Dar continuidad en el municipio Sucre al estatus que posee la avenida Francisco de Miranda en Chacao; combinar el uso residencial de la avenida Rómulo Gallegos y urbanización Montecristo, racionalizando el uso del suelo urbano, crear zonificaciones apropiadas al entorno de las urbanizaciones: Boleíta Norte y Altos de Teque-Teque.</p>
LIBERTADOR (1999)	<p>Sector: 11</p> <p>Programa: (05). Dirección y Coordinación del Servicio Desarrollo Estratégico Urbano para el Municipio Libertador.</p> <p>Unidad ejecutora: Oficina Técnica de Desarrollo Estratégico Urbano.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Este programa tiene como misión asesorar en materia de planificación estratégica urbana y de ordenamiento urbanístico al gobierno municipal. Su objetivo general es disponer de un instrumento de planificación urbana de carácter estratégico y director que refuerce la capacidad gerencial del gobierno.</p> <p>Como objetivos específicos tiene entre otros:</p> <p>Promover la cultura de la planificación estratégico-urbana y de la planificación urbana en el gobierno y en el ámbito municipal del municipio Libertador.</p> <p>Consolidar la planificación estratégico-urbana y la ordenación urbanística, a los fines de hacer más operativo el ejercicio de ordenamiento urbano, con el asesoramiento técnico del CIDEU de Barcelona, España.</p>

CUADRO 5

MUNICIPIOS AMC. Recursos financieros destinados a los programas de planificación urbana. Monto total y por partidas.

Fuente: Elaboración propia con base en las Ordenanzas de Presupuesto correspondientes, USB, 1999.

Municipio	Programas que se dedican a la actividad de planificación	
Chacao (1997)	Sector: 11	
	Programa (1). Servicio Local de Planeamiento Urbano.	
	Unidad ejecutora: Oficina Local de Planeamiento Urbano.	
	Detalle de partidas del programa:	
	* Gastos de personal	30.363.204
	* Materiales y suministros	4.313.000
Baruta (1998)	Sector: 11	
	Programa (1). Planeamiento Urbano del Municipio.	
	Unidad ejecutora: Departamento de Planificación Urbana y Local.	
	Detalle de partidas del programa:	
	* Gastos de personal	165.770.950
	* Materiales y suministros.	17.890.000
El Hatillo (1999)	Sector: 11	
	Programa (1). Desarrollo Urbano y Catastro.	
	Unidad ejecutora: Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro.	
	Detalle de partidas del programa:	
	* Gastos de personal	143.471.736
	* Materiales y suministros	7.250.000
Sucre (1998)	Sector: 11	
	Programa: (1). Ingeniería y Planeamiento Urbano Local.	
	Unidad ejecutora: Dirección de Ingeniería.	
	Detalle de partidas del programa:	
	* Gastos de personal	140.795.836
	* Materiales y suministros	3.384.880
Libertador (1999)	Sector: 11	
	Programa (05). Dirección y Coordinación del Servicio Desarrollo Estratégico Urbano para el Municipio Libertador.	
	Unidad ejecutora: Oficina Técnica de Desarrollo Estratégico Urbano.	
	Detalle de partidas del programa:	
	* Gastos de personal	80.529.342
	* Total	80.529.342

ejercen en estos tres casos el papel de unidades ejecutoras de los mismos. Mientras que en El Hatillo y Sucre no existen programas de tal naturaleza, sino otros de carácter global que incluyen la actividad de planificación, junto a la de permisería urbanística, control de construcciones y catastro; en estos dos municipios las unidades ejecutoras son las propias direcciones de Desarrollo Urbano y Catastro e Ingeniería Municipal y Planeamiento, respectivamente.

Todo lo anterior permite una adecuada interpretación del cuadro 6, donde se muestra, por municipio, la importancia relativa del gasto en los programas citados. Yendo caso por caso, Baruta es el municipio que destina mayor volumen de recursos financieros a la planificación urbana, tanto en términos absolutos como relativos, 2.2% de su presupuesto total y 9.5% del gasto en el sector 11, para el año 1999. Le sigue en importancia Chacao (0.8 y 4.4%, respectivamente). Los datos de El Hatillo, como ya se mencionara, corresponden a los gastos previstos de toda la Dirección de Desarrollo Urbano y Catastro, donde la planificación urbana consume una ínfima parte. Finalmente, siguen en importancia, Sucre (0.3 y 1.3%) y Libertador (0.05 y 0.6%), por cierto, los municipios con mayores ingresos del AMC.⁷

Ahora bien, si se considera un estudio realizado en Venezuela por Cordiplan, Fundacomun y la Sociedad de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) a comienzos de los años noventa, en el cual se sugería que para el adecuado funcionamiento de las oficinas de planificación urbana en ciudades intermedias debía contarse con una cantidad de recursos equivalente a un mínimo de cinco y un máximo de diez por ciento (5%-10%) del presupuesto total de ingresos del municipio (Cordiplan, 1991), los porcentajes registrados en el cuadro 6 estarían indicando que los recursos monetarios suministrados por cada municipio del AMC para su respectiva oficina de planificación urbana son insuficientes.

7/ Las cifras correspondientes al municipio Libertador no incluyen los recursos financieros que esta alcaldía haya podido destinar, durante el año 1999, a la culminación de su proyecto de Plan de Desarrollo Urbano Local. Cabe señalar que el municipio Libertador es uno de los municipios del AMC que tiene más adelantado dicho proyecto, el cual ha sido elaborado externamente por una de las más importantes empresas de consultoría del país en esta área.

CUADRO 6**MUNICIPIOS DEL AMC. Programas de Planificación Urbana.**

Recursos económicos presupuestados

Fuente: Elaboración propia con base en las Ordenanzas de Presupuesto correspondientes, USB, 1999.

Municipio	Abs. (Bs.)	% ⁽¹⁾	% ⁽²⁾
Baruta (1998)	420.602.274	2,214	9,450
El Hatillo (1999)	180.261.736	3,038	8,895
Chacao (1997)	119.526.204	0,781	4,391
Sucre (1998)	151.445.572	0,287	1,306
Libertador (1999)	80.529.342	0,046	0,598

1/ Con respecto al presupuesto total

2/ Con respecto al total de recursos asignados al sector 11

■ INSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL

Para caracterizar la situación laboral de los planificadores urbanos, así como la de cualquier otro funcionario al servicio de las administraciones locales del AMC, es necesario analizar algunos aspectos fundamentales del marco institucional —formal e informal— en que se desenvuelve el servicio civil en estas entidades.

En los cinco municipios del AMC, los principios y normas que formalmente establecen los mecanismos de ingreso a la administración local, el ascenso, la remuneración, la responsabilidad, las relaciones con la dirección política y en general todos los aspectos de la vida funcionarial, se encuentran establecidos en las respectivas ordenanzas de carrera administrativa o de administración de personal.

8/ Para conocer en detalle el sistema formalmente establecido de administración de personal conviene consultar:

a) República de Venezuela, Ley de Carrera Administrativa, G.O. N° 1745 Ext. del 23-05-75 y su Reglamento General, Decreto N° 1378, G.O. N° 2905 Ext. del 18-01-82.

b) *Gaceta Municipal del Distrito Federal*, Número Extraordinario 1667-1, del 09-06-97, Ordenanza de

Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios al Servicio del Municipio Libertador del Distrito Federal,

c) República de Venezuela-Estado Miranda, *Gaceta Municipal*, Número Extraordinario 29-1/92, Ordenanza de Carrera Administrativa para los Funcionarios al Servicio de la Municipalidad del Municipio Autónomo Sucre.

d) República de Venezuela-Estado Miranda, *Gaceta Municipal*, Número

Estas ordenanzas desarrollan un principio legal establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM, 1989), según el cual «El Municipio deberá establecer un sistema de administración de personal que garantice la selección promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las funciones que desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social» (LORM, art. 153). Así mismo, la LORM, en su artículo 155, establece que «El Municipio deberá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, pudiendo asociarse con otras entidades para tal fin».

Las referidas ordenanzas, prácticamente idénticas en contenido, reproducen en gran medida la Ley de Carrera Administrativa (1975), cuya aplicación contempla, de manera supletoria, para aquellos asuntos no previstos o de dudosa interpretación en las mismas.⁸

Entramos así en un terreno de contrastes, de fuertes contradicciones entre norma y realidad, que no sólo involucra a la administración municipal, sino a toda la administración pública nacional. Se trata, en definitiva, de la tensión entre la deseable profesionalización del servicio civil, a través del sistema de mérito, y la permanencia del denominado «sistema de patronazgo o confianza política» (Prats, 1998), cuya funcionalidad para los líderes políticos (nacionales o locales) pareciera estar plenamente vigente.

Así, pues, el sistema de administración de personal previsto en todas las ordenanzas municipales del AMC contempla la garantía de estabilidad, el ingreso a la carrera administrativa por concurso público, la conformación de registros de elegibles, la clasificación de cargos, la calificación y evaluación periódica de la eficiencia de los funcionarios a los fines de

Extraordinario s/n, del 18-12-90, Ordenanza sobre Administración del Personal al Servicio del Municipio Baruta del Estado Miranda.

e) República de Venezuela-Estado Miranda, *Gaceta Municipal*, Número Extraordinario 2083, del 09-06-98, Ordenanza de Carrera Administrativa para los Funcionarios Públicos al Servicio del Municipio Chacao del Estado Miranda.

Para el momento de preparación de este trabajo, en el municipio El Hatillo

no se había promulgado una ordenanza sobre Carrera Administrativa y por tanto continuaba vigente la del municipio Baruta, del cual formaba parte hasta 1991.

ascensos y aumentos de sueldos, su mejoramiento profesional permanente, etc. Estos subsistemas funcionan muy parcial y precariamente o simplemente no existen en la práctica, donde la confianza política sigue siendo el criterio rector de la «administración» de personal.

La estabilidad en el cargo, uno de los valores fundamentales del sistema de mérito, que además se relaciona con la búsqueda de la imparcialidad y sujeción al Derecho por parte del funcionario, es en gran medida vulnerado en las propias ordenanzas, ya que en las mismas se establece un listado de cargos de libre nombramiento y remoción que llega hasta los niveles más bajos de la organización. El cuadro 7 muestra la clasificación de cargos de libre nombramiento y remoción en tres de los municipios del AMC. En las unidades de planificación urbana en estudio, se tuvo contacto con profesionales de buen nivel técnico y experiencia, que prefieren mantenerse en cargos de bajo nivel, antes de ocupar siquiera una jefatura de división o departamento.

En los casos de los municipios Chacao y Sucre, las ordenanzas no establecen estos listados de cargos de confianza, pero le confieren al alcalde la potestad de establecerlos a través del dictado de un reglamento.

Se podría sostener que resulta lógica o justificable esta amplia clasificación de cargos de confianza política, por cuanto al no funcionar de manera integral los diversos subsistemas de la administración de personal, la estabilidad se convierte en un fin en sí mismo. Por tanto, el personal fijo sería muy difícil de remover, aun existiendo causas justificadas y, en consecuencia, se pervertirían los fines de la institución. Pero, a nuestro juicio, lo que realmente ocurre es que el sistema de confianza política sigue siendo funcional para los líderes políticos locales, que no encuentran ninguna razón, en términos de presión social, que los mueva a establecer la profesionalización del servicio civil, absolutamente necesaria para elevar los niveles de gobernabilidad de la metrópoli.

Ésta es, sin duda, una situación que contrasta con la que se observa en administraciones locales de ciudades como Barcelona (España), cuyo modelo de gestión local hoy se exhibe como una suerte de paradigma a nivel internacional, donde, según datos muy recientes, el 25% de su equipo gerencial está constituido por funcionarios de carrera (Ayuntamiento de Barcelona, 1999:39).

CUADRO 7

MUNICIPIOS DEL AMC. Listado de cargos de libre

nombramiento y remoción

Fuente: Elaboración propia con base en las correspondientes ordenanzas, USB 1999.

MUNICIPIOS BARUTA Y EL HATILLO	MUNICIPIO LIBERTADOR
(1) Directores	1) Director.
(2) Asesores	2) Subsecretario Municipal.
(3) Consultores jurídicos	3) Consultor Jurídico.
(4) Adjuntos y asistentes	4) Adjunto al Director.
(5) Jefes de las diferentes dependencias municipales.	5) Coordinador Ejecutivo del despacho.
(6) Coordinadores	6) Asistente al Director.
(7) Asistentes y asesores de las diferentes comisiones, Sindicatura Municipal y Secretaría Municipal.	7) Asistente al Consultor Jurídico.
(8) Jefes de división y cargos de similar jerarquía.	8) Jefe de Unidad.
(9) Funcionarios responsables de: fiscalización, inspección, avalúos, justipreciación o valoración.	9) Jefe de División.
(10) Funcionarios responsables de compras, suministros y almacenamiento.	10) Coordinador General.
(11) Funcionarios responsables de habilitaduría, caja, tesorería, ordenación y control de pago. Relaciones públicas. Manejo de documentos y materiales de carácter confidencial.	11) Asistente Ejecutivo.
	12) Coordinador de Programas Especiales. Jefe.
	13) Coordinador de Programas Especiales.
	14) Coordinador de Sectorial.
	15) Jefe de Departamento.
	16) Coordinador Técnico.
	17) Coordinador Ejecutivo de Rentas.
	18) Ejecutivo de Rentas.
	19) Coordinador de Programas.
	20) Auditor.
	21) Fiscal de Rentas.

SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS PLANIFICADORES URBANOS

A través de un conjunto de indicadores sociodemográficos y laborales, esta sección nos permitirá un mayor acercamiento a la situación de los actores técnicos. Comenzaremos por manejar algunos datos básicos relativos a la clasificación del personal censado según sexo, edad, situación conyugal y nivel de formación educativa.

El primer dato relevante se observa en el cuadro 8, según el cual el 74% del total del personal pertenece al sexo femenino. Los porcentajes más altos se registran en El Hatillo y Baruta con 100% y 90%, respectivamente.

En relación con la edad, exceptuando el personal de Libertador, se observa una elevada proporción de adultos jóvenes; en los rangos que van desde los veinte hasta los treinta y nueve años de edad se concentra casi la mitad del

CUADRO 8

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana.

Personal técnico según sexo.

Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Sexo												
F	5	62.50	9	90.00	2	100.00	1	50.00	3	60.00	20	74.07
M	3	37.50	1	10.00			1	50.00	2	40.00	7	25.93
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 9

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana.

Personal técnico según edad.

Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Edad cumplida												
20-25	1	12.50									1	3.70
25-29			1	10.00							1	3.70
30-34	2	25.00	3	30.00	1	50.00	2	100.00			8	29.63
35-39	1	12.50	2	20.00							3	11.11
40-44	1	12.50	1	10.00					1	20.00	3	11.11
45-49	1	12.50	1	10.00	1	50.00					3	11.11
50-54	1	12.50	2	20.00					1	20.00	4	14.81
55-60									2	40.00	2	7.41
61-70	1	12.50							1	20.00	2	7.41
TOTAL	8	100.00	10	100	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 10

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana.

Personal técnico según

disciplina profesional.

Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Título												
Urbanista	2	25.00	3	30.00	1	50.00					6	22.22
Arquitecto	3	37.50	7	70.00	1	50.00	1	50.00	4	80.00	16	59.26
Economista									1	20.00	1	3.70
Abogado												
Ingeniero civil	2	25.00					1	50.00			3	11.11
Ingeniero geodesta	1	12.50									1	3.70
Bachiller												
Ninguno												
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 11

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana. Formación de

postgrado del personal técnico.

Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Postgrado												
Sí posee	2	25.00	1	10.00	2	100.00			4	80.00	9	33.33
No posee	5	62.50	7	70.00			2	100.00			14	51.85
En curso	1	12.50	2	20.00					1	20.00	4	14.81
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 12

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana. Personal técnico según

tipo de cargo. Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Tipo de cargo												
Fijo	6	75.00	5	50.00	2	100.00	2	100.00	2	40.00	17	62.96
Contratado	2	25.00	5	50.00					3	60.00	10	37.04
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

personal (48%). En Libertador el 100% del personal tiene más de cuarenta años de edad, y cuatro de los cinco entrevistados tiene cincuenta o más años de edad (cuadro 9).

En cuanto al estado civil, los resultados del censo arrojaron que casi el 60% del total del personal censado declaró estar casado, mientras 37% es soltero.

Con respecto al nivel de formación educativa, el 100% de los entrevistados posee nivel de educación universitaria. El cuadro 10 muestra la distribución del personal según sus títulos universitarios a nivel de pregrado. Predominan

9/ La clasificación del personal como «fijo» sólo aparece explícitamente referida, aunque de una manera muy ambigua, en la Ordenanza de Carrera Administrativa del Municipio Libertador (artículo 27). Con esta categoría se pretende aludir a una condición de estabilidad o permanencia que no posee el personal contratado a término, la misma, a nuestro entender, no es equivalente a la de «funcionario de carrera».

arquitectos (59.26%), y urbanistas (22.22%), seguidos, muy atrás, por profesionales de la ingeniería civil (11.11%).

Siguiendo con el tema de la formación profesional, en el cuadro 11 se observa que una porción significativa del personal posee estudios de postgrado concluidos (33.33%), mientras que el 14.81% lo está realizando, por cierto, en muchos casos sin el apoyo financiero de la institución. Sin embargo, un poco más de la mitad de los técnicos no posee, ni está cursando, estudios de postgrado. En este particular, el grupo de mayor nivel de formación parece estar ubicado en el municipio Libertador.

Seguidamente, manejaremos un segundo grupo de indicadores más directamente referidos a la situación laboral, tipo de cargo, percepción de estabilidad, antigüedad, satisfacción profesional, nivel de remuneración, satisfacción socioeconómica.

El cuadro 12 muestra que 63% del personal es fijo,⁹ mientras el restante 37% se encuentra bajo la condición de contratado. En El Hatillo y Sucre se registran los más altos porcentajes de personal fijo, pero en estos casos su

CUADRO 13**MUNICIPIOS DEL AMC.**

Unidades de planificación

urbana. Personal técnico según percepción de estabilidad en el cargo. Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Estabilidad del cargo												
Ninguna	2	25.00	2	20.00			2	100.00	2	40.00	8	29.63
Poca	2	25.00	5	50.00	2	100.00					9	33.33
Estable	3	37.50	3	30.00					3	60.00	9	33.33
Total	1	12.50									1	3.70
Total datos	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 14**MUNICIPIOS DEL AMC.**

Unidades de planificación

urbana. Personal técnico según antigüedad acumulada en la alcaldía. Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Antigüedad alcaldía												
< 3 años	2	25.00	8	80.00					3	60.00	13	48.15
3-6	6	75.00			2	100.00	2	100.00			10	37.04
7-9			2	50.00							2	7.41
10-13												
14-18									1	20.00	1	3.70
19-24												
24-29									1	20.00	1	3.70
> 29												
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

número absoluto es mínimo. La situación más favorable se presenta en Chacao, donde el 75% es fijo. Ahora bien, en términos globales, el hecho de que el 37% de los profesionales del área de planificación urbana se encuentre bajo condiciones de contratación a término, se podría interpretar como un rasgo de la debilidad de este sector de la administración local, cuyo número total de empleados es de por sí insuficiente y podría reducirse aún más, dada esta situación. Ninguno de los entrevistados se definió a sí mismo como «funcionario de carrera», en los términos establecidos en las respectivas ordenanzas.

Lo anterior se refleja en la percepción del personal acerca de la estabilidad o posibilidad de permanencia en sus cargos. Tal como lo muestra el cuadro 13, el 62.96% de los entrevistados declaró percibir entre poca y ninguna estabilidad en sus cargos. Contrastando con los resultados del cuadro anterior, en El Hatillo y Sucre el 100% del escaso personal existente percibe

su situación en dichas categorías. En Baruta, donde existe uno de los equipos mejor estructurados del AMC en el campo de la planificación urbana, este porcentaje se ubica en el 70%. Las cifras mejoran en Chacao y Libertador con 50% y 40%, respectivamente.

Los datos mostrados son consistentes con los relativos a antigüedad laboral en la alcaldía (cuadro 14), donde se observa que casi el 50% del total de encuestados declaró tener menos de tres años trabajando en la institución, lo cual podría ser indicativo de una elevada rotación.

Llaman la atención los datos de los municipios Chacao y Baruta. En el primero, donde ha habido cierta continuidad administrativa (alcalde reelecto) durante sus primeros siete años de funcionamiento, se aprecia el más bajo porcentaje de personal en dicho rango. En Baruta, donde no ha habido continuidad en la

CUADRO 15

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana. Personal técnico según nivel de las remuneraciones.

Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

(1) No incluye beneficios como el Seguro HCM

Remuneración en Bs ¹	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
100.000-300.000	2	25.00	1	10.00			1	50.00			4	14.81
300.001-500.000	3	37.50	7	70.00	1	50.00					11	40.74
500.001-700.000	3	37.50	2	20.00	1	50.00	1	50.00	3	60.00	10	37.04
700.001-900.000									1	20.00	1	3.70
No informó									1	20.00	1	3.70
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

CUADRO 16

MUNICIPIOS DEL AMC.

Unidades de planificación

urbana. Personal técnico

según grado de satisfacción

socioeconómica. Año 1999

Fuente: Elaboración propia, USB, 1999.

Satisfacción socioeconómica.	MUNICIPIOS											
	Chacao		Baruta		El Hatillo		Sucre		Libertador		Total	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Total insatisfacción	2	25.00	4	40.00			1	50.00	1	20.00	8	29.63
Poca satisfacción	4	50.00	3	30.00	1	50.00			3	60.00	11	40.74
Satisfechos	2	25.00	3	30.00	1	50.00	1	50.00	1	20.00	8	29.63
Total satisfacción												
Total	8	100.00	10	100.00	2	100.00	2	100.00	5	100.00	27	100.00

gestión de ninguno de sus tres alcaldes electos (en diez años), el porcentaje de personal con menos de tres años es el más alto del AMC. Los datos de El Hatillo reflejan cierta estabilidad. Los datos correspondientes a los municipios Sucre y Libertador son indicativos de una elevada rotación de personal, máxime si se toma en cuenta que sus administraciones son las más antiguas de la ciudad.

Finalmente, el nivel de las remuneraciones (sueldos más compensaciones) del personal es otro factor importante a considerar. En el cuadro 15 se

10/ Ésta es una estimación del autor, basada en datos del Bolefín del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (1997), bastante conservadora. Otras instituciones ubican el costo de dicha canasta en un nivel más alto; por ejemplo, para el Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores su costo, en mayo de 1999, se ubicaba en Bs. 217.581,00

observa que aproximadamente el 56% del personal percibe remuneraciones inferiores a los quinientos mil bolívares mensuales.¹⁰ En Baruta este porcentaje se eleva al 80%, mientras en Chacao se ubica en 62.5%. El personal mejor remunerado se encuentra en el municipio Libertador. Si tomamos en cuenta que para el año 1999, sólo el costo de la Canasta Alimentaria Normativa se ubica en aproximadamente 150.000 bolívares, se puede afirmar que el nivel general de las remuneraciones es bastante bajo para un profesional universitario.

De hecho, al interrogar al personal acerca de su nivel de satisfacción con estas remuneraciones, aproximadamente el 30% se manifestó totalmente insatisfecho y casi el 41% poco satisfecho (ver cuadro 16). Sólo 30% del personal, en el cual se ubican todos los funcionarios con rango de directores, se manifestó satisfecho con su nivel socio-económico.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis efectuado permite afirmar que la situación institucional y organizativa

del servicio civil de los gobiernos locales del AMC, en el área de la planificación urbana, es desigual y precaria. Como se pudo observar, la planificación urbana no posee el mismo rango o jerarquía en los cinco municipios del AMC. Ciertamente, municipios como Baruta y Chacao han alcanzado cierto desarrollo en esta área, pero en los otros no posee mayor relevancia.

En segundo lugar, de acuerdo con la información recogida, sigue privando la confianza política como sistema de administración de personal. La profesionalización del servicio civil local, el establecimiento del denominado sistema de mérito, no parece ser una prioridad para el liderazgo político local. Obviamente, ello tiene repercusiones en las características del personal técnico y se traduce en la inestabilidad del mismo en los cargos. En tal sentido, el personal, en términos generales, está constituido fundamentalmente por mujeres jóvenes, profesionales universitarias del área de las llamadas ciencias del hábitat (la mayoría arquitectos), con un nivel de especialización, a nuestro juicio, insuficiente y con remuneraciones bajas.

En relación con todo lo anterior, los recursos financieros destinados al funcionamiento de las unidades de planificación estudiadas, a juzgar por la situación descrita, son escasos y en algunos municipios casi nulos, al menos para mantener equipos de trabajo estables y motivados. Esto se traduce en una manifiesta insatisfacción con respecto al nivel de remuneraciones y alta rotación del personal.

Tales condiciones organizativas, institucionales y sociolaborales afectan negativamente el desempeño de las unidades administrativas consideradas, el cual se puede calificar como insatisfactorio. Si consideramos como un indicador de desempeño la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), una de las principales responsabilidades del municipio venezolano en materia de

planificación urbana, es necesario señalar que en ninguno de los cinco municipios se ha logrado la aprobación del mismo. Ciertamente, los municipios Libertador y Chacao tienen sus respectivos proyectos muy adelantados, pero considérese que, en el primero caso, su realización se ha extendido por tres períodos de gobierno y a la fecha no ha sido formalmente aprobado. En el segundo caso, si bien la OLPU de Chacao elaboró internamente y en un tiempo relativamente corto, el proyecto del PDUL del municipio, el mismo ha sido tan cuestionado por diversos sectores de la comunidad que es muy probable que sea finalmente descartado o requiera de más tiempo aún para su culminación y aprobación. En Baruta, el proceso de formulación del PDUL se ha extendido a través de dos períodos gubernamentales y probablemente lo hará sobre un tercero para su definitiva culminación. En El Hatillo y Sucre, prácticamente no se ha iniciado el proceso de formulación de su respectivo PDUL.

Si a nivel municipal existen tales deficiencias, a nivel metropolitano las carencias son muchas mayores, por cuanto hasta el presente no ha habido esfuerzo alguno de formulación y/o coordinación de políticas metropolitanas de ordenación urbanística entre los cinco municipios en cuestión.

Cabría decir que en lo que respecta a la planificación urbana como función pública, la capacidad de los gobiernos locales del AMC para enfrentar los retos que se le plantean a la ciudad de cara al futuro se encuentra bastante comprometida. Es necesario continuar impulsando la transformación de las actuales condiciones institucionales y organizativas de la administración municipal en los gobiernos locales del AMC para que la planificación alcance a jugar un papel relevante en la nueva gobernabilidad urbana. Al mismo tiempo, se debería retomar, bajo nuevos enfoques, el nivel metropolitano de planificación que existió en el pasado reciente, y que por un efecto no deseable del proceso de descentralización política fue desmantelado.¹¹

11/ En tal sentido, existen grandes expectativas de cambio y modernización a raíz de las disposiciones de la Constitución recientemente aprobada, relativas a la creación de un nuevo sistema de gobierno para el AMC (art. 18), el cual contempla dos niveles de gobierno local para la ciudad: el metropolitano y el propiamente municipal. La Ley Especial del Régimen sobre el Distrito Metropolitano de Caracas (G.O. No. 36.906 del 8 de

marzo del año 2000), le da forma a la nueva autoridad metropolitana, y define entre sus competencias «la planificación y ordenación urbanística» (art. 19), posibilitando así el (re)establecimiento institucional y organizativo de la planificación urbana a nivel metropolitano. Sin embargo, la falta de precisión en cuanto al alcance técnico de ésta y otras competencias del Distrito Metropolitano, así como las inconsistencias del arreglo institucional

concebido para esta nueva autoridad local-metropolitana, podría generar conflictos e incertidumbre institucional, que posterguen aún más el desarrollo de la función de planificación urbana en el AMC.

REFERENCIAS

AJUNTAMENT DE BARCELONA

1999

Barcelona: Gobierno y gestión de la ciudad.

Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

COPRE

1989

La reforma administrativa, Tomo I.
Caracas: Ediciones de la COPRE.

CORDIPLAN, FUNDACOMUN, Sociedad de Cooperación Técnica Alemana

1991

Carácter, funciones y dimensión de la Oficina Municipal de Planificación Urbana en ciudades intermedias.

Proyecto de Asistencia para la Gestión de Ciudades Intermedias, Caracas.

FRIEDMANN, John

1999

«El reto de la planeación en un mundo sin fronteras».

Revista *Ciudades* n°42, Puebla, México.

Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana

1997

«Caracas metropolitana, dinámica urbana: 1941-2010».

Serie de papeles de trabajo PECM:001-97, mimeo, Caracas.

GARCÍA-PELAYO, Manuel

1987

Burocracia y tecnocracia.
Madrid: Alianza Editorial.

GARZÓN, Blanca

1998

«Características del personal empleado por los gobiernos estatales y municipales».

Cruz de la Rafael (coord.). *Descentralización en perspectiva*, Caracas: Ediciones IESA-Fundación Escuela de Gerencia Social.

MOUZELIS, Nicos

1991

Organización y Burocracia.
Barcelona, España: Ediciones Península.

PIREZ, Pedro

1995

«Actores sociales y gestión de la ciudad».

Revista *Ciudades*, n°28, Puebla, México.

PRATS, Joan

1998

«Servicio civil y gobernabilidad democrática»

Revista *Iberoamericana de Administración Pública*, Madrid.

RODRÍGUEZ V., Juan Carlos

1999

«Planeación y gestión urbana local»
Revista *Ciudades*, n°41, Puebla, México.

VALLMITJANA, Marta et al.

1991

«Diagnóstico del Sector Ordenamiento Urbano».

Proyecto PNUD-COPRE, mimeo, Caracas.

ZICARDI, Alicia

1996

«La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas».

Neira A., Eduardo (coord.) *El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas*, México: El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

