

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PROPUESTA PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al Grado
de Especialista en Derecho Administrativo

Autor: Iraina Emperatriz Nieves Soto
Tutor: Dr. Ivan Pérez Rueda

Caracas, marzo de 2006

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogado Iraina Emperatriz Nieves Soto, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es **PROPUESTA PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la ciudad de Caracas, a los 13 días del mes de marzo de 2006.

Ivan Pérez Rueda
C.I.: _____

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROPUESTA PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Por: Iraina Emperatriz Nieves Soto

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo, aprobado en nombre de la Universidad Católica Andrés Bello, por el Jurado abajo firmantes, en la ciudad de Caracas, a los ____ días del mes de _____ de 2006.

Nombres y Apellidos

C.I.: _____

Nombres y Apellidos

C.I.: _____

DEDICATORIA

A Dios, por permitirme finalizar con éxito esta etapa de mi vida como profesional.

A mi familia, sustentáculo de mis esfuerzos.

Iraina

RECONOCIMIENTO

A mi esposo, por haber tenido la paciencia y brindarme la colaboración necesaria para alcanzar este triunfo profesional.

A mi hija, Francis, por ser parte de mi; por ser la prolongación de mi vida.

A mis padres y hermanos, por haber colaborado en el desarrollo de mi especialidad. Gracias por tanto apoyo.

A la Sra. Daicy de Jiménez, quien con su apoyo y cuidado de los míos en tantos momentos.

Al Dr. Ivan Pérez Rueda, por el acertado asesoramiento durante el desarrollo de este Trabajo Especial de Grado.

Al Dr. Leonardo D' Onofrio y la Abogada Lucy Daza, por su amistad incondicional y colaboración en el desarrollo de esta investigación.

A mis compañeros de trabajo, por los aportes brindados en el desarrollo de este Trabajo Especial de Grado.

Iraina

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN.....	pp. viii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. EL PROBLEMA	
Planteamiento del problema.....	3
Objetivos.....	6
General	
Específicos	
Justificación.....	7
CAPÍTULO II. MUNICIPIO.....	11
CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Importancia de la participación ciudadana.....	15
CAPÍTULO IV. PRINCIPIOS TEÓRICOS QUE FUNDAMENTAN LA INTEGRACIÓN COMUNIDAD	
Autogestión.....	39
Cogestión.....	41
CAPÍTULO V. PLANIFICACIÓN.....	27
Etapas.....	27
Proceso de Planeación Estratégica en Cascada.....	30
Planificación Estratégica.....	32
CAPÍTULO VI. EL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LOS MUNICIPIOS.....	
	42

CAPÍTULO VIII. ESTRATEGIAS QUE PERMITEN LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ALCALDÍA.....	55
CONCLUSIONES.....	61
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROPUESTA PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA EN LA GESTIÓN MUNICIPAL**

Autor: Iraina Emperatriz Nieves Soto

Tutor: Dr. Ivan Pérez Rueda

Fecha: Marzo, 2006

RESUMEN

Proponer estrategias para una efectiva participación de las comunidades en la gestión de la Alcaldía es necesario hacer un estudio sobre la forma en que se lleva a cabo la participación de los ciudadanos en la ejecución de los programas que tienden a brindar soluciones concretas a las comunidades, ello partiendo de los principios de la autogestión y cogestión; de manera que las políticas que sean aplicadas por el Alcalde permitan ubicarlo como un estratega que aplica las fórmulas de participación ciudadana establecidas en los textos legales que permiten darle forma a estructuras de planificación coordinadas de manera tal que se satisfagan las necesidades de las comunidades que integran el Municipio. Las estrategias diseñadas permitirán la integración de las diversas comunidades que integran el Municipio con el fin de jerarquizar las necesidades que posean cada una de ellas y se propongan soluciones viables mediante la aplicación de las acciones de autogestión y la cogestión entre los habitantes de la comunidad y la Alcaldía mediante la creación del Consejo de Organización Vecinal.

Descriptores: Participación - Municipio - Comunidad - Alcaldía

INTRODUCCIÓN

La participación de las comunidades en el proceso de descentralización de las regiones conlleva integrar, mediante la cogestión, las actividades de la Alcaldía con la población del Municipio; por lo que se requiere la aplicación de estrategias que permitan producir los cambios esperados en la erradicación de problemas propios del Municipio y en la elevación de los niveles de bienestar humano.

La aplicabilidad de estrategias en el desarrollo de la gestión municipal permite desarrollar, de una manera coherente, el conjunto de proyectos que requieran ser aplicados en pro de la consecución de los objetivos que tiendan a mejorar la condición de vida de los pobladores del Municipio.

El Trabajo Especial de Grado que se presenta se encuentra estructurado por ocho (8) capítulos, conformados de la manera siguiente:

En el Capítulo I se formula el problema para establecer los objetivos de la investigación, justificando la relevancia de la misma en el campo administrativo.

Del Capítulo II al VII, se desarrollan los diversos aspectos relacionados con el tema en estudio, entre los que se destacan: las bases teóricas del Municipio, así como la Participación Ciudadana; en este contexto se presentan los Principios Teóricos que fundamentan la integración de la Comunidad; en este orden se ubica la sustentación conceptual de la Planificación; continuando con el Proceso de la Planificación Estratégica para los Municipios; finalizando esta fase investigativa con las Estrategias que permiten la integración comunitaria en la gestión Administrativa de la Alcaldía.

Como corolario se encuentra el Capítulo VIII, en el cual se ubican las Conclusiones de la investigación, en donde se concretan coherentemente y de una manera sintetizada los resultados obtenidos.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Según la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Oficial N° 4.109, de fecha 15 de junio de 1989; el Alcalde era electo directamente y en votaciones libres de los habitantes del Municipio respectivo, situación que mantiene la recién publicada Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuya publicación se realizó mediante la Gaceta Oficial N° Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 8 de junio de 2005, la cual fue reformada mediante Gaceta Oficial N° 38.421 de fecha 21 de abril de 2006; con lo cual el Alcalde se convierte en el director de todo el proceso que involucra el desarrollo de las políticas y de los programas que debe dirigir a la población en materias, entre las que se destacan las relaciones directas con las comunidades, planes urbanos locales de desarrollo de obras, mancomunidades con otros gobiernos municipales en materias afines, entre otras.

Todo lo anterior supone que la gestión Municipal y el éxito de ella será el resultado de las políticas que aplique el Alcalde que permitan identificarlo como un estratega; para lo cual debe pensar como tal; ya que el éxito no suele ser producto de un análisis riguroso, sino de un estado mental muy particular que se caracteriza por procesos de pensamiento creativos e intuitivos más que racionales. Sin embargo, los estrategas no rechazan el análisis. En realidad, trabajan permanentemente haciendo análisis, pero lo usan sólo para estimular el proceso creativo, para probar las ideas que surgen, para averiguar las consecuencias estratégicas o para no fallar en la ejecución de programas de gerencia de conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

El análisis es el punto de partida del pensamiento estratégico que debe aplicar el Alcalde. El Alcalde, así como el pensador estratégico, se enfrenta a problemas, tendencias o situaciones que parecen constituir un todo armonioso. Entonces, el Alcalde debe desmembrar ese todo en sus partes constitutivas y, una vez que conoce el significado de cada parte, debe volver a juntarlas intentando aprovechar al máximo la ventaja competitiva del

órgano que dirige.

La solución obtenida de esta forma es distinta de la conseguida con el pensamiento lineal, ya que se han identificado y estudiado los elementos concernientes a los problemas y se deben organizar de una manera relevante.

Paralelamente a lo planteado se presenta una nueva lucha, la cual se traduce en una mayor participación en los programas de los órganos estatales, porque sucede que ahora se da la circunstancia, en la que algunos órganos y entes quieren llevar adelante ciertos programas, sin hacer consulta con las entidades municipales pertenecientes al Estado, cuestión que a la postre acarreará que en muchos casos los resultados de tales políticas y donde generalmente, terminan por no ser las de mayor urgencia y necesidad para las comunidades a las cuales van dirigidas.

Lo anteriormente descrito se evidencia, mayoritariamente, en aquellos casos referidos a la cogestión que debe existir entre los órganos del Poder Público Municipal; es decir Nacional, Estatal y Municipal, para el diseño y formulación de políticas públicas en los programas para el desarrollo a las comunidades. Ejemplo

de ello pudiera ser observado en aquellas obras que por su dimensión estructural debe hacerse hincapié en el desarrollo, por medio del trabajo compartido de profesionales y expertos responsables en cada área a ser utilizada por estos entes para el perfecto ensamblaje de dichos programas, tal como se presenta en los casos referidos al desarrollo de proyectos urbanísticos, en cuanto a su factibilidad y realización; carreteras y vías de acceso, ubicación de servicios, parques industriales, entre otros.

De igual forma se tiene por delante un gran reto y luego del tratamiento y progresos logrados en la novísima Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), cuando incorpora de manera activa la participación en las normas establecidas en ella desde el artículo 168 al 170 que prevé todo lo relacionado al Poder Público Municipal; sin embargo, es necesario alertar que para lograr una verdadera participación, se debe involucrar con mayor intervención a la comunidad para hacer más efectivo y directo al Municipio con relación a los ciudadanos que integran los distintos órganos y entes coordinadores de los programas; de manera que el Municipio se vaya estructurando, con mayor modernidad y elevando así el nivel de gerencia y el estatus de

vida de la población, por que sólo así se logrará desarrollar a si mismo.

De lo anteriormente expuesto se considera importante conocer las posibilidades que posee el Municipio de lograr un alto nivel de eficiencia gerencial administrativa; lo cual permite mostrarlo como un Municipio en donde sus habitantes integren verdaderamente los programas diseñados; es decir se convierta en la organización territorial participativa establecida en el marco legal que lo regula.

Una vez analizada la problemática en el contexto planteado, ubicando la participación de las comunidades que integran el Municipio coautores del conjunto de programas sociales que coadyuven a la satisfacción de sus necesidades y con ello también al desarrollo de la gestión municipal; es necesario formular el problema considerando las siguientes interrogantes:

¿De qué forma podría ser estimulada la participación de las comunidades por parte de la Administración Pública Municipal a los fines de lograr una cogestión que permita integrarse en las actividades relacionadas con la gestión municipal?

¿De qué manera pueden las comunidades de los Municipios, llevar a cabo las actividades que por ley le son atribuidas a la Alcaldía que permitan una participación directa de las mismas en la gestión de las políticas públicas de la administración municipal?

OBJETIVOS

Objetivo General

Proponer estrategias que permitan una efectiva participación de las comunidades en la gestión municipal, a través del análisis de sus atribuciones.

Objetivos Específicos

1. Analizar la legislación vigente relacionada con la participación de la comunidad en la gestión del Municipio para establecer sus atribuciones.

2. Determinar la factibilidad social, legal, económica y política de la aplicación de la propuesta presentada.

3. Diseñar estrategias que permitan integrar a las

comunidades municipales en la gestión administrativa de la Alcaldía.

JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA

El desarrollo de los países y ciudades se basan fuertemente en la unión de los ciudadanos que habitan en determinada zona. La participación de los habitantes es relevante en la toma de decisiones en procura del desarrollo. Ya sea como asociaciones de vecinos, en forma individual o como representaciones municipales, la opinión de la comunidad y la información de las mejoras que se realizan en un régimen municipal son de suma importancia dentro de una gestión municipal.

En la actualidad, en la República Bolivariana de Venezuela la participación ciudadana toma más relevancia. Estudios que permitan evaluar en forma cualitativa o cuantitativa la gestión municipal en determinado periodo, aportan antecedentes para poder realizar mejoras a futuro.

El estudio que se realiza pretende ser una fuente que contribuya a despejar incógnitas, a desarrollar nuevos y más

audaces paradigmas, en la acción del gobierno Municipal y la participación de todos los actores (administradores y vecinos), en la búsqueda de mejores formas de políticas que ayuden al desarrollo sostenido y organizado del Municipio, ello a través del conocimiento de la aplicabilidad de la normativa que rige la materia municipal.

Las formas más prácticas de tomar acciones correctivas respecto a los problemas que aquejan a un Municipio es realizando indicadores, y de ésta forma centrar esfuerzos en los problemas principales.

CAPITULO II

MUNICIPIO

Según el Diccionario Larousse, (1999), el Municipio es la unidad básica de la administración territorial en España y una parte considerable de estados latinoamericanos.

El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en Municipios, provincias, regiones, Estados federados o comunidades autónomas, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

En un principio, el poder público contemplaba los Municipios en su esencia física más primaria como pueblos o agrupaciones de edificaciones y habitantes cuyo gobierno se realizaba a través de autoridades asignadas, con la cooperación de personas elegidas por y entre los lugareños, y no eran

considerados como corporaciones políticas ni administrativas.

La implantación de los principios organizativos impuso la consideración sistemática de las entidades municipales como estructuras políticas de la Administración y organización del territorio que no se diferenciaban del Estado mismo, pero que más adelante adquirieron plena autonomía.

El principal elemento de un Municipio es la población o colectivo de personas físicas, delimitado de un modo objetivo por la posesión de un vínculo especial de pertenencia y relación con él y se origina por la residencia permanente o circunstancial en el término municipal o circunscripción territorial que lo delimita. Integran también la población municipal las personas que como tal aparecen en el padrón o registro municipal o en el listado de habitantes elaborado para su medición y control.

Desde el punto de vista del territorio que les sirve de asiento, adquieren especial interés las leyes y normas que se refieren a las alteraciones o modificaciones del término municipal, se distinguen así las hipótesis de incorporación de un territorio a otro, la fusión entre dos o más territorios y la

segregación de parte del mismo para formar un Municipio independiente. Todos estos fenómenos se producen en función de criterios políticos que tienden a promover una mayor eficiencia en el logro de los respectivos intereses así como una mejora en la satisfacción de demandas y sus necesidades públicas.

Desde el punto de vista de la organización cobra un especial relieve el órgano de gobierno que lo rige, el denominado Ayuntamiento. A veces, los concejos de dos o más Municipios acuerdan formar una mancomunidad para conseguir algún servicio específico como transportes, abastecimiento de agua u otros para conseguir mejoras en la satisfacción de las necesidades públicas.

En algunas ocasiones, por razón de la mayor complejidad de la administración de un determinado Municipio, se crea un régimen especial que muchas veces no es compatible con el sistema uniforme de organización de todos los Municipios dentro de un Estado; cuando son más grandes se constituyen en áreas metropolitanas, o por el contrario, a causa de la organización en pequeña escala de un Municipio y su escasa población, se crea lo que se llama concejos comunales, que se caracterizan por la

inexistencia de órganos colegiados representativos de los electores, donde todos los vecinos se reúnen en una asamblea vecinal que resuelve sus propios problemas, ello permite que se fomente y se produzca la participación de la ciudadanía, tan importante en ésta época de cambios y avances, donde el Estado no puede asumir todo el peso del compromiso social que genera la administración y gerencia del Municipio.

CAPITULO III

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se denomina participación ciudadana a la intervención de los individuos, en cuanto a ciudadanos, en los asuntos fundamentalmente públicos, en los procesos de tomas de decisiones o en los de formación de políticas públicas; considerándose como actividades de participación ciudadana aquellas realizadas en función del interés de una colectividad, sea ésta local, regional o nacional.

Es así como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela describe la participación ciudadana en su artículo 70, de la manera siguiente:

Artículo 70: Son los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de los ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus

formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Importancia de la participación ciudadana

Cuando los ciudadanos se involucran seria y responsablemente en los procesos de decisión y resolución de los problemas que los afectan, tanto el Estado como la sociedad obtienen diversos beneficios tales como:

➤ La participación ciudadana en la etapa de definición de un problema y de evaluación de las decisiones a ser implementadas, permite a la administración pública, a cualquier nivel de gobierno, conocer con mayor claridad y exactitud las demandas sociales. Por su parte, la sociedad logra que su voz se escuche.

➤ En la fase de escoger entre alternativas, el Estado puede recibir propuestas serias de solución por parte de los interesados que, por su cercanía al problema, lo conocen mejor.

➤ La intervención ciudadana en cualquier etapa del proceso, pero muy especialmente en la etapa de ejecución permite disminuir costos. En una situación en que los recursos son insuficientes para la implantación de determinada política, la colaboración de la comunidad puede ser el factor determinante de que la misma se lleve a feliz término. Y cuando los recursos son suficientes la participación de los ciudadanos permite un ahorro considerable de recursos que podrán ser utilizados en otras cuestiones de mayor importancia.

En síntesis hay:

1. Mayor acercamiento Estado - Sociedad y representantes - representados.
2. Mayor eficiencia u optimización de la gestión pública.
3. Mayor legitimidad de las políticas implantadas y de los funcionarios gubernamentales.
4. Mayor gobernabilidad.
5. Más y mejor democracia, por cuanto las decisiones son

tomadas por muchos y no solo por un grupo reducido de representantes.

Los tipos de participación social de acuerdo a la clasificación de Meister (1971) son:

Participación Voluntaria, es un tipo de participación en un grupo asociacionista de creación y reclutamiento voluntario.

Participación Suscitada o Provocada, cuando los cuadros en que ella se sitúa son organizados por una autoridad exterior al grupo, sin iniciativa de los mismos participantes y cuando el grupo se encuentra más o menos colocado bajo ese control exterior.

Participación de Hecho, es la consecuencia de la sociedad tradicional. La iniciativa de su creación es de un grupo preexistente creado por tradición.

Otro aspecto importante es la Participación Vecinal; la Constitución de 1961 no incluía a la participación entre las características del gobierno de Venezuela. En los artículos 3º y 4º se señalaban los principios de democracia representativa y el

ejercicio a través del sufragio. Se establecían posibilidades de participación consultiva, denominadas así por Fernández (1994).

Entre tanto, la Constitución de 1999 incluye a la participación entre las características del Gobierno de Venezuela en el artículo 6, amplía el marco de acción legal para la participación de los ciudadanos en la gestión gubernamental, busca integrar a los ciudadanos de manera individual y colectiva en la toma de decisiones.

La novísima Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece formas de participación en la gestión municipal. La participación prevista en esta ley puede ser de dos tipos con respecto a sus consecuencias legales.

- Vinculantes para los órganos gubernamentales o
- Consultivo del parecer ciudadano.

CAPITULO IV

PRINCIPIOS TEÓRICOS QUE FUNDAMENTAN LA INTEGRACIÓN COMUNIDAD

Gelles, R. (1999), señala que la concepción marxista considera que el ser humano para satisfacer sus necesidades, bien sean biológicas, psíquicas o sociales, establece nexos de interacción con sus semejantes, dando origen al proceso de socialización; a través de las cuales transmite los caracteres fundamentales de su cultura. El fenómeno educativo es el pilar fundamental del proceso de socialización y para que se desarrolle al máximo en una determinada comunidad es necesario integrar las acciones de sus miembros hacia un objetivo común.

De igual manera Gaspar, J y García (1.977) señalan que las relaciones sociales que definen la interacción son: la organización, la participación y la cooperación.

Para integrar los esfuerzos de un grupo humano hacia el alcance de cualquier objetivo, en primer lugar deben tener

capacidad de organizarse, para actuar como un solo ente en el alcance de un fin común y en la definición y jerarquización de objetivos de interés a la comunidad. Deben tener conciencia de la necesidad de su participación; y de la importancia de sus aportes como miembros de una comunidad, la participación debe ser directa y sistemática, si es anárquica y sin objetivos claros y preestablecidos no propicia la integración. Es necesario que exista un sistema de cooperación, ello supone que los miembros del grupo busquen la solidaridad de todos los voluntarios para satisfacer necesidades comunes.

Autogestión

La autogestión según Albornoz (1.984), es concebida como el proceso de orientación y dirección del cual se vale cada persona, familia y comunidad para dar sentido al impacto educativo haciendo hincapié en la autonomía que debe tener cada cual en la toma de decisiones. Ésta toma de decisiones en la autogestión está asociada, según Garandi (1.985) a niveles que involucran a cada uno de los miembros, éstos van desde los problemas del personal, de organización de trabajo, hasta los tipos administrativos, dentro de los cuales se delimitan y jerarquizan

los factores influyentes, necesidades y atribuciones de cada cual por medio de un conocimiento previo de la realidad y la revalorización de las capacidades de los ciudadanos. Éste proceso visto de ésta manera, implica el libre desarrollo de todos, a través de un proceso progresivo.

Para Dorado (1.985), la acción autogestionaria comprende dos grandes principios, como son el Comunitarismo y el Liberal Democrático a través de los cuales se aspira modificar tanto las estructuras objetivas de la comunidad, como la dimensión subjetiva del individuo.

Éstos principios no pueden ser separados, puesto que la sociedad democrática, exige cada vez más una participación activa y consciente de las masas de los procesos en las tomas de decisiones y mecanismos de producción. Sobre la base de esto, y haciendo referencia a Stirner (1.985), puede señalarse que una acción debidamente autogestionada existe cuando las funciones y roles directivos del proceso social son asumidos por personas conscientes y responsables de la producción del mismo entorno social.

En tal sentido la autogestión también puede concebirse como cooperativismo, donde los miembros de una determinada comunidad se organizan tomando en cuenta sus necesidades y sus propios recursos; para que este proceso pueda ser desarrollado se hace indispensable que cada miembro comunal sea educado conforme a sus valores, principios y patrones conductuales. Como lo expresa Maestu (1.985), educar es, ante todo, educar para la creación.

Cogestión

Es probable que las necesidades de la comunidad sean compatibles con los valores de los sujetos que la integran y generen un mayor grado de compromiso con el sistema si, tanto los usuarios como los administradores, participan en la formulación de la política y las reglamentaciones para la satisfacción de sus necesidades. A su vez, ello debería dar como resultado un mayor cumplimiento de las medidas y unos menores costos de aplicación de las mismas. Algunos estudios sociológicos de sistemas locales de gestión de bienes comunes, por ejemplo, han demostrado que las comunidades locales de pesca están más dispuestas a ejercer un mayor seguimiento

propio y mutuo si contribuyen a formular y promover las reglamentaciones. Con ello disminuye la necesidad de una supervisión estatal relativamente costosa. A este tipo de gestión participativa se la denomina comúnmente “cogestión”.

Se denomina cogestión a la participación de los ciudadanos en la gestión del poder municipal a través de representantes suyos en el directorio y en algunas otras instancias de gestión: gerencias, departamentos, etc. La cogestión puede estimular una mayor eficiencia y compromiso entre los ciudadanos.

La cogestión es un modelo de participación, caracterizado por la composición paritaria de las instituciones. En otras palabras, ciudadanos y poder municipal participan en igual número a la toma de decisiones en pro de la solución de las necesidades de la comunidad. En la cogestión el poder municipal cede inteligentemente una parte de su poder para solventar problemas de la comunidad. Este sistema opera en Alemania desde 1976, y en menor o semejante grado en otros países.

Los ciudadanos y el poder municipal pueden llevar a cabo experiencias conjuntas, o reunirse en consejos conjuntos que

utilizan la información para acordar de manera cooperativa medidas de gestión. Las asambleas públicas pueden contribuir a informar a los miembros de la comunidad local acerca de las medidas de ordenación propuestas y solicitar ideas y opiniones. Los arreglos posibles son innumerables y su forma exacta debe depender de cada caso en particular, incluida la organización política existente.

La cogestión se presenta inalienable como medio necesario para la modificación de las relaciones sociales existentes. Por otra parte, la cogestión sólo es posible donde cada individuo puede abarcar el terreno donde va a implantarse, donde puede imaginarse las consecuencias de su influencia e incluso controlarla. La cogestión es ilusoria sin la posibilidad de control directo y efectivo. Al fin y al cabo, significa un reparto de responsabilidades, de lo cual se infiere que sólo puede cogestionarse en donde existe, al mismo tiempo, corresponsabilidad.

En resumen, la cogestión sería necesaria precisamente en las grandes organizaciones y debería ser llevada a cabo por las más elevadas jerarquías. Pero su control sólo sería posible,

nuevamente, a través de la delegación. Una vez más el individuo particular se vería separado de aquellos que deciden en su nombre. Como para la eficacia de la cogestión deben establecerse nuevos reglamentos, de ello pueden derivar muchas posibilidades de esquivar responsabilidades y, para casos concretos, recurrir a coartadas disponibles para quien necesite utilizarlas.

CAPITULO V

PLANIFICACIÓN

La planificación es un proceso social que implica elementos históricos concretos, como análisis de la realidad y abstractos formales tales como la adopción de un modelo específico. En éste estudio, el modelo de cambio ha sido diseñado con criterios de Planificación Estratégica; cuyo proceso se da a través de seis etapas, los cuales, según Serne, G. (1.994), abarcan tres niveles:

- Planeación Estratégica Corporativa
- Planeación Estratégica Funcional
- Planeación Estratégica Operativa

Etapas

1. Principios corporativos: (¿Dónde queremos ir?)

Estos principios constituyen la misión, la visión y los objetivos corporativos de la organización, soportados en un conjunto de principios, creencias y valores que la organización profesa. Estos se manifiestan y se hacen realidad en su cultura.

2. Diagnóstico estratégico: (¿Dónde estamos hoy?)

El diagnóstico estratégico sirve de marco de referencia para el análisis de la situación actual de la institución tanto internamente como frente a su entorno. Es como responder a las preguntas dónde estábamos, dónde estamos hoy.

3. Direccionamiento estratégico: (¿Dónde queremos estar?)

La institución para creer generar utilidades y permanecer en el mercado, debe tener muy claro hacia dónde va, es decir, haber definido su direccionamiento estratégico. Este lo integran los principios corporativos, la visión y la misión de la organización.

4. Proyección estratégica: (¿A dónde podemos ir?)

Las operaciones estratégicas deben convertirse en planes de acción concretos, para ello es indispensable proyectar en el tiempo cada uno de los proyectos estratégicos.

5. Plan operativo: (¿A dónde iremos?)

En esta etapa del proceso, cada una de las personas o unidades responsables de los proyectos estratégicos desarrolla el

plan de acción, para alcanzar los resultados esperados dentro del horizonte del tiempo previamente definido.

6. Monitoría estratégica: (¿cómo estamos llegando a nuestras metas?)

La institución debe llevar un seguimiento sistemático del proceso estratégico con base en unos índices de desempeño y unos índices de gestión que permitan medir los resultados del proceso.

Se anexa una séptima fase a este modelo, la cual está determinada por las cuatro áreas de acción que definen el ciclo de planificación estratégicas en recursos humanos, éstas áreas son: planificación, captación, mantenimiento y desarrollo, esto con el fin de contar lo antes posible con un recurso humano altamente motivado y capacitado gerencialmente para que implante la propuesta.

Este modelo de planificación estratégica se justifica debido a la complejidad del problema que presenta el sistema educativo; puesto que se da en un ambiente bastante heterogéneo, actuando por la vida sedentaria, conformista y ensombrecida por el poder

del Gobierno, un ambiente con ansias de cambio, orientado éste hacia la necesidad de participación, una participación que haga sentir a la comunidad, una comunidad integrada que sepa expresar lo que piensa y se siente, que estudie sus necesidades, que tome decisiones colectivas y asuma responsabilidades y crea proyectos formativos, organizativos que respondan permanentemente a las necesidades.

En ésta investigación, el objetivo del modelo de planificación estratégica es lograr ese cambio a través de la integración de la comunidad, ésta permitió definir objetivos precisos y métodos para lograrlos, ayudando de esta forma a preveer problemas antes que surjan y afrontarlos antes que se agraven.

El modelo tomó en cuenta a todos los actores y escenarios de cálculos (escuela y comunidad) permitiendo conocer las oportunidades seguras y riesgosas, reduciendo así la posibilidad de errores.

Proceso de Planeación Estratégica en Cascada

Este se inicia a nivel superior de la organización - Planeación

Corporativa - en el cual se definen los principios corporativos, los valores, la visión, la misión y los objetivos y estrategias globales de la organización. Esta es la planeación macro, a largo plazo mucho más estable y con una participación limitada a los niveles superiores de la organización.

El segundo lo integran las unidades estratégicas de negocio - Planeación Funcional. En éste nivel se define una misión, objetivos y estrategias a mediano plazo, se identifican los proyectos estratégicos tanto a nivel vertical como horizontal y se establecen los planes de acción.

El tercer nivel lo componen las unidades administrativas - Planeación Operativa - en el cual los objetivos y estrategias son más a corto plazo. Su responsabilidad radica en la ejecución eficiente de los planos de acción definidos a nivel funcional.

La Planeación Operativa en su ejecución deberá retroalimentar todo el proceso con el fin de que éste se dinamice y definan los ajustes o acciones que en un momento dado requieran.

Planificación Estratégica

Para Serne (1994) la Planificación Estratégica es

... el proceso mediante el cual quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro". Serne, G. (1.994).

Al respecto, Hofer y Schendel (1.984) plantean que el proceso de planificación estratégica debe desarrollarse siguiendo siete fases, sustentadas también por diferentes teorías.

A. Revisión de la historia

En torno la validez de los procesos históricos para explicar la realidad presente, Hofer dice que la "Conciencia actual de un grado social es el resultado de una paráís heredada (tradición) de una paráís vivida o adquirida como vivencia (situación) y de una paráís provisional (predicción)". Estas tres paráís, agrega el autor, se relacionan, entrelazan formando la estructura ideológica.

Una práctica de la revisión histórica exige entonces, el

estudio del comportamiento conflictivo de los actores o fuerzas sociales, en un tiempo pasado que permita comparar sus acciones presentes con las expectativas de cambio, el estudio de sus valores y creencias, la revolución o evolución de ellos, el grado de resistencia o adherencia mostrado al cambio. Finalmente, se debe analizar la misma transformación ocurrida y la actitud de los actores emergentes frente ella.

Esta revisión de la historia señala o admite sobre la oportunidad estratégica, entendida ésta como el momento, el lugar y la forma de aplicar una acción.

B. Construcción del escenario

Es el diagnóstico de las situaciones que componen el sistema. Es lo que está ocurriendo. Si se pensara en relación lineal, es un continuo que, centrado en el presente, implica relacionar los hechos pretéritos con el sistema deseado.

Aquí se podría señalar que el diagnóstico es el “Modelo Analítico” del cual habla Ahumada, pero en este caso, no es solo así, porque además de establecer las dimensiones de un modelo se debe evaluar la carga conflictiva, real y potencial del sistema;

entonces es una evaluación diagnóstica cuyos parámetros no son estáticos, por cuanto el objetivo es en conflicto. La evaluación diagnóstica, así concebida, es lo que se llamará Evaluación Estratégica.

C. Previsión del Futuro

De los tres momentos del continuo temporal que caracteriza el proceso planificador, el pronóstico es el de mayor sensibilidad. Esto más cerca de la decisión y su esencia es la incertidumbre. El pronóstico se define como el conjunto de tendencias observadas en cada situación del escenario y formalizadas en razonamiento hipotético. Es una ocurrencia probable, pero que genera la movilización del sistema para evitarlo o para provocar su desencadenamiento. Funciona como “Esquema Movable” determinado por el diagnóstico; con un índice de variabilidad muy alto pues los cambios de algunas dimensiones de los adversarios varía el modelo evolutivo y en consecuencia varía también la prognosis.

D. Diseño de Objetivos

Los objetivos de planificación estratégica son conflictivos:

solo se logran por aproximaciones sucesivas y negando al adversario su libertad de acción. Se concibe dentro de un marco estratégico global, se formaliza en la fase prediccional y se construya en la post-decisión. La característica definitoria de éstos objetivos es su flexibilidad: en su forma, su progresión y en el tiempo. El estudio de los objetivos comprende tres aspectos:

➤ El problema de la racionalidad

Se define racionalidad como la relación que existe entre medios y fines. Existe, entonces una racionalidad de medios y una racionalidad de fines. La primera es de orden técnico, la segunda de orden ideológico.

La racionalidad técnica de la planificación no es discutible, porque es propio de la actividad realizar un determinado conjunto de tareas para lograr un objetivo establecido al inicio del proceso. Así que desde esa perspectiva puede decirse que la racionalidad es un principio de la planificación, tal como expresa Gonzalo (1.983):

El principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus

ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del racionamiento sistemático a una conducta final coherente que permite el aprovechamiento máximo de los recursos; la programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio “Económicas” a la conducta de un Estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio administrativo al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimientos dichos recursos.

➤ El contexto situacional

La formulación del objetivo, en el proceso de planificación, depende de varios factores, pero el de mayor influencia, en su selección, es el que se refiere al contexto situacional, es decir, a la estructura básica de la cual deriva los objetivos. Debe existir una coherencia interna entre los fines de la organización y los objetivos que en cada período se proponen lograr sus órganos funcionales.

Aquí cabe distinguir la norma - fin que caracteriza al Estado, por ejemplo, de la norma estratégica que define el sistema de planificación puede considerar la actuación de oponentes, pero de ninguna manera llegar a ser, en propiedad, lo que aquí se ha definido como planificación estratégica. De tal manera que se tratará de sustanciar los elementos distintivos de la norma-fin y

de la norma estratégica.

➤ El carácter sistemático

Desde la perspectiva del enfoque de sistema, el objetivo es un insumo que junto con otros recursos se transforma en el proceso de conversión, y al final del proceso aparece como producto elaborado del sistema. Así que el objetivo deriva de una decisión, promueve la acción y genera resultados.

Un sistema que incluye una toma de decisión correcta y una acción efectiva asegura la sinergia, la cual es conceptualizada por Eco (1990) como “La acción simultánea de unidades individuales separadas que juntas proporcionan un efecto mayor a la suma de los componentes individuales”. Los resultados del plan estratégico tienen éstas características, pero dependen de la forma de decisión adaptada.

E. El diseño de estrategias

1.- Enfoque de estrategias

El plan de la planificación es “cabalgar” sobre el pronóstico para orientar los objetivos hacia los resultados esperados,

deseados o provocados y establecer las trayectorias que van de la imagen - objetivo de una situación inicial al objetivo real de una situación terminal. A pesar de los distintos enfoques que se le ha dado al termino "Estrategia" se considera que su espacio "significacional" y su extensión a otras áreas del conocimiento siguen ligados a las proposiciones de Sum Tzu y de Clausewitz.

Sum Tzu hace algunas recomendaciones que sirven de aproximación a la estrategia cuatro de ellas son:

- a. Pondera la situación y luego actúa
- b. Crea cambio de situación mediante la dispersión o concentración de fuerza.
- c. El que conozca el arte de la progresión directa e indirecta, alcanzará la victoria. Este es el arte de la maniobra.
- d. Averigua los planes del enemigo y sabrá que estrategia será eficaz y cual no.

Los aspectos referidos a la aplicación de estrategias, como métodos de planificación, se pueden agrupar en tres corrientes: El enfoque militar, el enfoque societal y el enfoque situacional.

El enfoque militar es el que da origen a una forma específica de pensar en un “continuo” que relacione el objetivo esperado o imagen - objetivo con un objeto real, mediante acciones que se desarrollan en tiempos y espacios cambiantes. La teoría militar relaciona la situación con la acción concentra o dispersa fuerzas, avanza directa o indirectamente.

El enfoque societal plantea una estrategia global, en la que la “Sociedad Activa” es la base para la movilización. Aquí se llama movilización al “proceso por el que una unidad logre el control de recursos que no controlaba anteriormente. Puede ser coactiva, utilitaria o normativa según sea el apoyo o los recursos que utiliza.

El enfoque situacional lo plantea Maestu (1985), como una teoría de la trayectoria que, en la práctica se desarrollo mediante dos tipos de proyección: El de eficacia direccional y el de eficacia procesal. Nótese que la teoría guarda una estructura vinculada con la secuencia de acciones y con la forma de avanzar organizando, según los obstáculos, la estructura del objetivo final.

La eficacia direccional se refiere a si un proyecto es o no

eficaz, en la construcción de una determinada situación objetivo. La eficacia procesal se refiere a la ordenación o secuencia de los proyectos en una trayectoria dirigida hacia una determinada situación objetivo.

F. La Formulación de Planes

El plan es el modelo representativo de las acciones prácticas que se han decidido poner en ejecución. Muchos autores centran las teorías de planificación en esta función pragmática del proceso, es decir, han preferido solucionar situaciones desde la perspectiva de la racionalidad técnica.

Como es fácil observar, parece que esta estrategia no ha sido la mejor para lograr la participación colectiva en las decisiones fundamentales de un país, porque los hechos siguen ocurriendo o dejan de ocurrir a pesar de que existe un plan. De aquí que el propósito explicativo, en esta parte, es discutir la problemática, arriba señalada, y después presentar un esquema para la organización del plan, solo a título referencial.

G. Previsión del Feed Back

El Feed Back es una información de retorno que facilita la

corrección del sistema en cualquier punto o momento que sea necesario. A la pregunta ¿Quién avisa la necesidad?, cabe explicar que los sistemas autoreguladores, una vez establecidos sus niveles de actuación, poseen la capacidad de alertar sobre cualquier pérdida de energía que ocurre en el proceso.

La previsión atiende tanto los factores que causan la entropía en el consenso como en el mismo control; y por supuesto, generalizada a la situación estratégica, es decir, a la posición y voluntad del actor adversario. El Feed Back se prevé en tres momentos que cubren totalmente el sistema:

- Al inicio del proceso
- En el proceso de conversión
- En el final del proceso

CAPITULO VI

EL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LOS MUNICIPIOS

El objetivo central de la planificación estratégica consiste en investigar por qué algunas organizaciones tienen éxitos mientras otros fracasan, para examinar algunos los factores que influyen en la calidad de decisiones estratégicas generadas por ese proceso. Además identifica sus principales elementos, señalando varias de las imperfecciones en los sistemas tradicionales de planeación; y los efectos nocivos de las predisposiciones del conocimiento y el pensamiento de grupo y sus efectos en la calidad de la toma de decisiones estratégicas.

Los componentes importantes del proceso de administración estratégica incluye:

- a. Definir la misión y las principales metas de la organización;
- b. Analizar los ambientes internos y externos de la

organización;

c. Escoger las estrategias que se adecuen, las fortalezas y debilidades de la organización; las oportunidades y amenazas del ambiente externo;

d. Adoptar estructuras y sistemas de control organizacional con el fin de implantar la estrategia escogida por la organización.

En este sentido es de ayuda necesaria para los municipios la adecuación de dichos conocimientos y proceso para hacer del municipio una organización gerenciable, con clara visión de futuro y distante de todas esas distorsiones y anarquías en la que viven sumidos todos los municipios de Venezuela entera.

Para el logro de una verdadera adecuación de los principios de la planificación estratégica para la participación ciudadana en la gestión municipal, es necesario puntualizar las normas aplicables que permiten el objetivo de los medios de participación ciudadana; siendo su marco jurídico el que se describe a continuación

La Constitución Nacional de 1961, en su artículo 25, definía

al municipio como:

La Unidad Política primaria y Autónoma dentro de la Organización Nacional son personas jurídicas y su representación la ejercen los organismos que determine la ley.

Al otorgársele al municipio personalidad jurídica, son entes de derecho público y se les reconoce como “Unidad Política de Carácter Territorial” que disponen de autonomía en sus competencias legales.

En el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se establece que el fin supremo de la misma es crear una Sociedad Democrática, Participativa y Protagónica. De esta manera se otorga el rango constitucional a la participación ciudadana, despejando de una vez por todas, todos aquellos obstáculos que sin ningún basamento prohibían la actuación de los ciudadanos en los asuntos públicos, de carácter trascendental que los afectaba de manera directa.

En los principios fundamentales que establece la Constitución Nacional, se puede tomar en cuenta que el artículo 6 propone de manera general la forma de gobierno de la República

y de sus entidades, dejando claro que el mismo debe ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo entre otros. Todo esto obliga a aquellos que dirigen al poder ejecutivo del Estado, a reformular la relación con los ciudadanos, que hasta entonces se encontraba totalmente desvinculada de lo que verdaderamente se puede denominar participación ciudadana.

El marco jurídico para la participación local en Venezuela obtiene su basamento de manera explícita, en la Constitución Nacional (1999) específicamente en el Título III -de los deberes, derechos humanos y garantías-, Capítulo IV -De los Derechos Políticos y del Referendo Popular-, Sección Primera: De los Derechos Políticos, artículos 62, 66 y 70, que consagran la participación de la población en la formulación, ejecución y control de la gestión pública. También establece la obligación de crear mecanismos legales, abiertos y flexibles para descentralizar hasta el nivel parroquial y promover la participación de las comunidades a través de mecanismos autogestionarios y cogestionarios. Así mismo se le otorga a los ciudadanos el Derecho de exigir a sus representantes la entrega de cuentas de la

gestión pública.

El Título III -de los deberes, derechos humanos y garantías-, en su Capítulo X -De los Deberes, instituye en su artículo 132, el deber que tiene toda persona, para participar solidariamente en los asuntos de la vida política, civil y comunitaria del país. Una vez más se ratifica la necesidad de aproximación de los ciudadanos al poder. En la medida en que el ciudadano participa integralmente en los asuntos públicos, bajo el sello del interés común, se puede construir un consenso activo en torno a la acción social y gubernamental. Tal participación es la base de la legitimidad y de gobernabilidad, y es este consenso sociocultural la justificación ético-política del gobernante.

En el Título IV -del poder público-, Capítulo I -De las Disposiciones Fundamentales-, Sección Primera: De la Administración Pública, nos encontramos con el artículo 141 que impone de manera taxativa el servicio de la administración pública hacia los ciudadanos, y es por ello que la mejor manera de determinar y mejorar los servicios que el Estado presta a los ciudadanos es través de la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y

responsabilidad en el ejercicio de la función pública, que exige este marco legal.

Una mención importante que se debe resaltar es la establecida en el Título IV -del poder público-, Capítulo II -De la Competencia del Poder Público Nacional-, más específicamente en el artículo 158 de la Constitución, en el mismo se constituye como política nacional, la descentralización, y a la vez logra establecer los fines de la misma, siendo de especial atención el acercamiento del poder a los ciudadanos a fines de satisfacer sus cometidos. De esta manera se logra unir de manera constitucional, algo que ya estaba perfectamente unido, como lo es la participación ciudadana en el proceso descentralizador.

El artículo 166 de la Constitución se localiza en el Título IV -del poder público-, Capítulo III -Del Poder Público Estatal garantiza la participación ciudadana en los llamados Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, cuya función es planificar y coordinar las políticas públicas estatales, y de esta forma ratificamos la importancia que tienen las comunidades en las definiciones de las políticas y prioridades públicas.

También el artículo 168 (Título IV -Del Poder Público-, Capítulo IV -Del Poder Público Municipal-) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, plantea que las actuaciones del gobierno local se cumplirán incorporando la Participación Ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, es quizás este el artículo más importante de este estudio ya que le da fuerza y rango constitucional en el área referida a la participación ciudadana, y esta obligación establecida por la Carta Magna no puede ser objeto de modificación alguna por parte de cualquier persona, bien sea natural o jurídica.

Particular importancia merece el artículo 182 contenido en el Título IV -Del Poder Público-, Capítulo IV -Del Poder Público Municipal, siendo este postulado el que establece de manera constitucional, la creación de los Consejos Locales de Planificación Pública, otorgando la particular importancia que le corresponde a las comunidades y los ciudadanos en la vida de su comunidad, requisito indispensable para el desarrollo de la misma.

En el artículo 184 de la Carta Magna, se establecen de forma clara y expedita las obligaciones del Poder Público Municipal, en

cuanto a la descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de los servicios que estos gestionen, previa capacidad de los mismos para la prestación del servicio; pero también en su ordinal 2º se interpreta en forma clara la participación de las comunidades y ciudadanos, a través de las organizaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción. Mejor no ha podido establecer el legislador el alcance de la participación ciudadana, ya que de esta manera no deja ningún tipo de dudas en torno a la inserción del pueblo en la gestión pública. Y en los diversos ordinales restantes de este artículo, se logra constatar el amplio margen de acción de las comunidades en los diversos ámbitos de la vida pública local.

También se establece en los demás artículos restantes de la Constitución Nacional, las formas y maneras generales de insertar la participación ciudadana en las distintas esferas de la

vida pública nacional, regional o municipal, sea cual fuere el organismo, confirmando así una vez más la política que debe asumir el Estado en esta materia.

Ahora bien, la Constitución establece los principios o preceptos fundamentales que rigen la vida nacional, y es por ello que es necesario remitir a otras figuras jurídicas, que apoyan de manera directa la participación ciudadana, estos instrumentos legales son la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de competencias del Poder Público, la Ley Orgánica de Elecciones y Participación Política, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

El Municipio está caracterizado como “El espacio de mayor cercanía entre gobierno y ciudadano y es definido como la unidad política primaria de la organización nacional, con personalidad jurídica y autónoma”, es decir como una instancia que ejerce una rama del Poder Público en un ámbito local, forma parte del sistema de organización política del Estado y posee autonomía, siendo catalogada por Brewer, (2000) como “Una entidad pública descentralizada “.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece en su artículo 1, el objetivo de ésta, el cual es:

... desarrollar los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, para el efectivo ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos propios de la vida local, conforme a los valores de la democracia participativa, la corresponsabilidad social, la planificación, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos sociales organizados

Es concebida como un instrumento jurídico que busca superar el modelo de democracia representativa por el de participativa en tanto que provee mecanismos de participación, considerados limitados, en la toma de decisiones en el nivel de los gobiernos locales por parte de la comunidad y la acción vecinal. Aún cuando estos mecanismos de participación en la toma de decisiones son limitados, el Municipio sigue siendo la instancia de gobierno idónea para desarrollar procesos de participación.

Se puede empezar por la obligación de las Juntas Parroquiales para promover la participación ciudadana contenida en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, ya que siendo esta la institución municipal que está más cerca de

los ciudadanos le corresponde la tarea de llevar la Administración Pública hacia el ciudadano, porque no sólo éste debe buscar la participación en los asuntos públicos locales, sino también el Estado debe ser un ente capaz de apoyar y promover a través de sus instituciones la participación ciudadana, todo esto con el fin de satisfacer los servicios públicos locales. Y en el artículo 34 se enmarca la participación de los vecinos en la gestión de asuntos comunitarios en conjunto con las parroquias, siendo éstas, órganos auxiliares del gobierno municipal, logrando así una estrecha interrelación entre gobierno y comunidad.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se establece algo muy importante, y no es otra cosa que la obligación que tiene la Junta Parroquial de elevar a la consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad, relacionándolas con la prioridad y urgencia que la solicitud tenga. De esta manera se logra encontrar otro punto de encuentro en la definición de prioridades presupuestarias, entre el Estado y el Ciudadano, por cuanto, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, las Juntas Parroquiales son órganos que gestionan, consultan y evalúan la

gestión del Alcalde, quien a su vez representa, a través del Poder Ejecutivo al Municipio, constituyéndose esto en una magnífica ventaja para la realización de un verdadero plan que logre satisfacer las necesidades de la comunidad.

Existe también en el Título X de la Participación de la Comunidad, en el artículo 258 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el derecho o la obligación de los vecinos en la participación de la gestión municipal, todo esto con el fin de dar un carácter comunitario a la gestión, de manera que en la construcción de una o varias comunidades todos sean miembros participantes de las decisiones que se tomen.

Para Brewer (2000) los mecanismos de participación pueden clasificarse en “Los de participación política, los de participación vecinal y los de participación en defensa del patrimonio”; y son éstos los previstos en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Los mecanismos de participación política, son los referidos a ser elector y elegible, revocatoria de mandatos, consultas y reconsideración de ordenanzas, la mayoría de estos otorgan una

legitimidad “electoral o política”, pero hoy día no sólo se debe hablar de este tipo de legitimidad puesto que una gestión que no considere la participación ciudadana, simplemente se encuentra destinada al fracaso y por resultado obtendrá una rápida deslegitimación y un atraso en el desarrollo de la vida local.

Ahora bien, se encuentran con los mecanismos de participación en asuntos vecinales que son aquellos que tienden a favorecer la participación de la comunidad y la participación de control mediante la solicitud de impugnación o invalidez de actos que vayan en contra de los intereses del municipio.

Si bien es cierto que existen mecanismos legales para la participación ciudadana, estos lejos de vincular la acción del gobierno local con las comunidades, en ciertas ocasiones, se han instrumentado bajo conveniencias políticas y electorales. En este sentido, se reafirma la necesidad de institucionalizar los mecanismos de Participación Ciudadana y vincularlos a las necesidades e intereses de las comunidades, todo ello es posible mediante procesos de negociación entre gobierno y comunidad que apunten al desarrollo local.

CAPITULO VII
ESTRATEGIAS QUE PERMITEN LA INTEGRACIÓN
COMUNITARIA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA
ALCALDÍA

El proceso de descentralización, después de iniciado en Venezuela en el año 1999, en ausencia de una evaluación de dónde se encuentra y qué se ha logrado, tanto en términos políticos, sociales, económicos y de reales mejoras en la participación de la comunidad en las actividades que tiendan a la solución directa de sus problemas; sin embargo, hay lugar para el optimismo. Los obstáculos cambian de naturaleza con el avance del proceso que luce irreversible y las limitaciones, afortunadamente, se hacen cada vez más claras.

El análisis cuidadoso de las motivaciones para acrecentar el proceso de participación de la comunidad en las gestiones de la Alcaldía, más allá de la aceptada motivación política, que no tiene por qué establecer compartimientos, están con las soluciones organizacionales y técnicas de la descentralización, lo

que permite considerar la viabilidad de la creación de estrategias que permitan integrar a los habitantes del Municipio a cooperar de manera activa en las gestiones que requiera el poder local para mejorar en los asuntos relacionados con la solución de los problemas de cada una de las comunidades, con lo cual redundará en la promoción de un Municipio más eficiente y competitivo.

Es necesario considerar que tanto el pasado como el presente estado de las cosas tienen su racionalidad: las cosas están como están porque a alguien favorecen y un cambio tan profundo como el planteado en la definición de la participación comunitaria, necesariamente requiere de una voluntad política y jurídica comprometida con el cambio, así como de instrumentos organizacionales y técnicos eficientes. Desde el punto de vista de la política que se desea desarrollar se puede evidenciar que en el Municipio Naguanagua no se avanzará, por los momentos, hacia una participación efectiva, en la cual la sociedad civil se caracterice por ser un gran capital social.

Con relación a éste caso, se requiere de un gerente que posea visión referida a lo que realmente es la planificación estratégica

para su Municipio, donde se tome conciencia que ésta, la planificación, es realmente crear el futuro. Es necesario tomar en consideración el primer paso de la planeación, el cual consiste en asegurarse de que existe un compromiso organizacional ante el proceso, que los participantes claves de la organización, deben considerar importante el proceso de planeación y están dispuestos a invertir tiempo y esfuerzo en él de una manera que sea visible para el resto de la comunidad. Tal compromiso debe ser asumido, fundamentalmente por el Alcalde, que en términos de Planificación Estratégica Aplicada es conocido como el CEO (Chief Executive Officer); es decir el Director Ejecutivo.

En lo que respecta a la forma de llevar a cabo la planificación estratégica aplicada, se considera el modelo propuesto por Goodstein y otros (1998), el cual es sumamente útil para entidades gubernamentales y organizaciones sin ánimo de lucro. El modelo propuesto se enfatiza en la toma de decisiones dirigidas por los valores, y su fuente de concentración en el proceso creativo de prever el futuro organizacional ideal.

El modelo implica nueve (9) fases secuenciales, dos de las cuales (auditoria del desempeño y análisis de brechas) son dos

aspectos diferenciados de una sola fase; incluye, además dos funciones continuas (monitoreo del entorno y consideraciones para su aplicación), involucradas en cada una de las fases consecutivas. El modelo de planeación estratégica aplicada establece tres (3) de esas fases (búsqueda de valores, diseño de la estrategia, e integración de los planes de acción). En los pasos secuenciales, después del análisis de brechas, existe una elección.

Si se pueden resolver con facilidad las diferencias que se identifiquen en el análisis de las brechas entre el modelo de la estrategia del negocio y la auditoria del desempeño, el proceso se puede desplazar a la fase de integración de los planes de acción. Si este no es el caso, se debe reconsiderar la fase de diseño de la estrategia de negocios. Una visión general del modelo y su secuencia se puede observar en la figura 1, que se presenta a continuación.

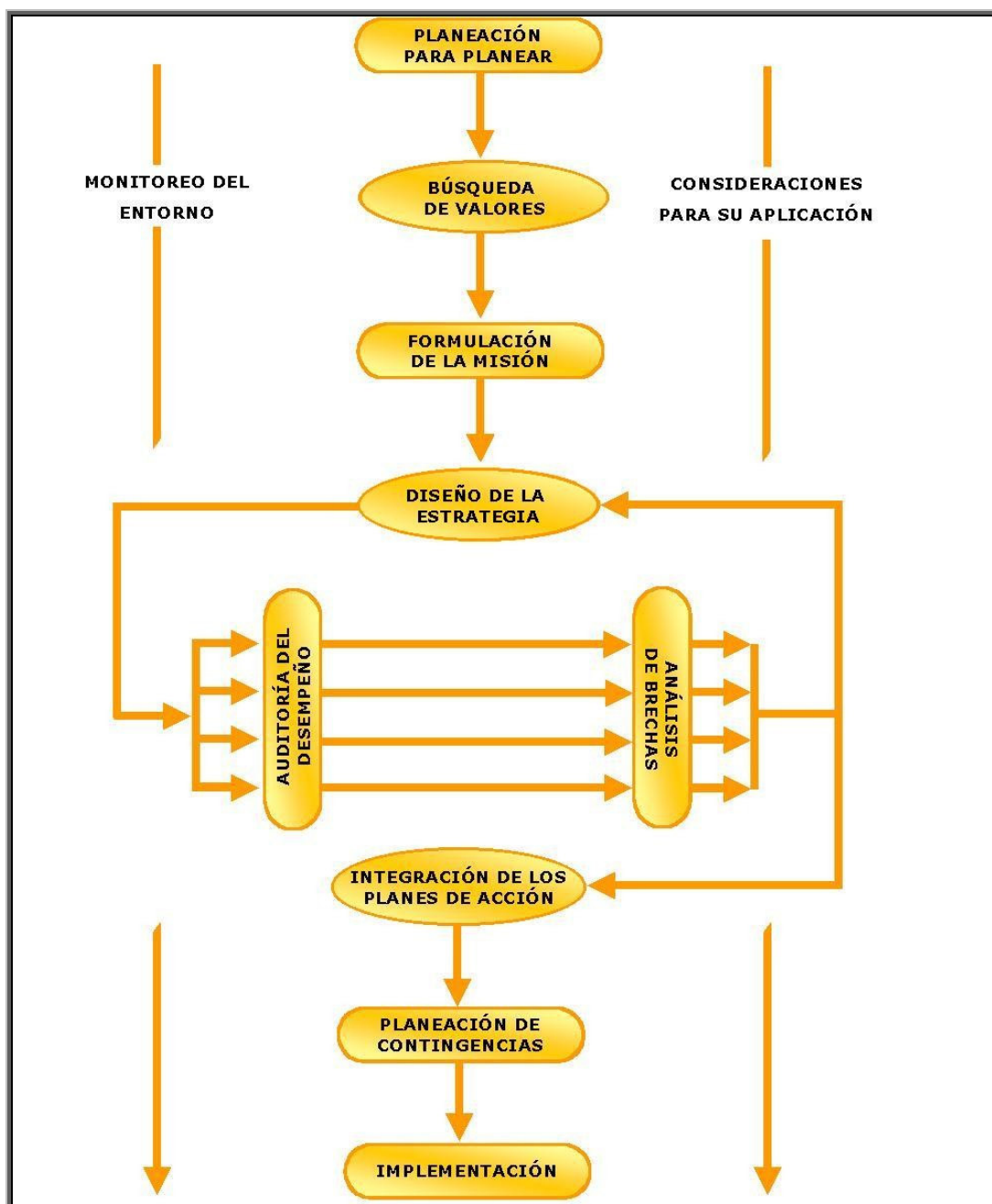


Figura 1: Modelo de planificación estratégica aplicada propuesto por Goodstein y otros (1998)

Fuente: Goodstein y otros (1998). Planeación Estratégica Aplicada. Mc Graw Hill Latinoamericana. P. 12.

El diseño de estrategias gerenciales aplicables al Municipio se fundamenta en un Modelo Gerencial Conjunta, (Alcaldía -

Comunidades) el cual sustenta su funcionamiento a modo de asesores y de control de la gestión municipal, a través del Consejo de Organización Vecinal (C.O.V); quien a su vez es un ente participativo y planificador, de manera conjunta con funcionarios de las diversas direcciones que conforman la gestión administrativa de la Alcaldía.

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES

La propuesta de estrategias que permitan una efectiva participación de las comunidades en la gestión de la Alcaldía, se llevó a cabo con el objeto de presentar herramientas que permitiesen la aplicabilidad de los principios fundamentales de la planificación estratégica en el proceso de participación comunitaria. Una vez obtenidos los resultados que permitieron concretar los diversos parámetros requeridos por el diseño se consideran aspectos concluyentes los siguientes:

➤ Del análisis de la legislación vigente relacionado con la participación de la comunidad en la gestión del Municipio, se demuestra que la misma tiene un amplísimo marco legislativo que le permite de manera directa acceder a cualquier mecanismo de protagonismo y participación de su entorno y más precisamente, colaborando en la gestión del Municipio como órgano rector de los planes estratégicos dirigidos a la comunidad.

Ello se expresa de manera clara y diáfana, sin lugar a dudas, donde su mayor soporte está en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el artículo 62, el cual señala claramente dos aspectos, el primero da derecho a la participación activa y protagónica de los ciudadanos en todo lo relacionado al ejercicio de la función pública, a su desarrollo y a su control por parte de los ciudadanos como mecanismo inmediato y directo de participación de las mismas; e igualmente, en una segunda fase, le señala expresamente al Estado la obligación que tiene, a través de sus instituciones, de velar y ordenar el cumplimiento de la Constitución en cuanto signifique facilitar a los ciudadanos todos los mecanismos necesarios para su participación dentro de la estructura social y sólo con las limitaciones legales que genere un contrapeso para que no se desborde ese protagonismo y así permita al ciudadano observarse en cuanto a sus actitudes y lo ayude a consolidarse como principal actor dentro de su entorno social.

Así también la carta Magna, en su artículo 70, define cuáles son los mecanismos que permiten la participación ciudadana, dependiendo del contexto y del ánimo que en un grupo social o

comunidad exista, para lo cual tenga una institución que le permita expresar su opinión.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en sus artículos 254 y 258, desarrolla los principios rectores constitucionales, estableciendo variadas y más amplias formas de ordenar, estructurar e instrumentar la participación directa de los ciudadanos en la consolidación y desarrollo de sus comunidades y las políticas públicas y líneas a cumplir en esa participación.

➤ Del diseño de estrategias Gerenciales que permitan integrar a las comunidades del Municipio en la gestión administrativa de la alcaldía, se cumple, en este trabajo ofrendado, una “Herramienta” para la efectiva participación de las comunidades en la gestión del Municipio, con todo un marco de estructuración organizativo que va desde proponer sea constituido un órgano denominado “Consejo de Organización Vecinal” que sirva de medio de dirección y organización para que las asociaciones de vecinos se integren en él, y desde allí jerarquicen las acciones y busquen las soluciones ciertamente programables y realizables de cara a la realidad social y presupuestaria de las comunidades y de la Alcaldía del

Municipio.

Luego que también, por medio de las acciones y realizaciones desde este Consejo de Organización Vecinal, consolidar la preparación de grupos de vecinos que cumplan funciones de facilitadores y orientadores vecinales, permitan la incorporación presente y efectiva de todo el conglomerado de vecinos de todas las comunidades para la participación integral de las familias como piedra angular del desarrollo social.

➤ Se puede asegurar que del estudio realizado existe un gran deseo de las comunidades en organizarse día a día y en apoyar gradualmente a que se les provea de un mecanismo por el cual acceder más directamente en la participación real de la canalización y solución de sus problemas y hacerlo además con organización y con apego por lo demás al efectivo desarrollo de las normas que indican las medidas para esa efectiva participación y que se encuentran expresamente en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y el resto de Leyes Orgánicas referentes, todo ello aprovechando los auxilios económicos que se pueda dirigir desde el Estado por intermedio

del Órgano Ejecutivo sea Nacional, Estatal o Municipal que ayuden al fortalecimiento Institucional de los Consejos de Organización Vecinal (C.O.V.) para una acción política conjunta gobierno local y vecinos, sin menoscabo de las posiciones políticas de cada parte pero con el pensamiento y la acción puestas, primero en los intereses de los vecinos y las comunidades.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA F. (1991). El Municipio, su Gobierno Administración y Control Venezuela. Vadell Hermanos Editores.

ALBORNOZ (1984). La descentralización: un reto para la gestión del Estado en Venezuela. COPRE. La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional. Seminario 20-23 de noviembre de 1990. Caracas: Gráficas Chemar. C.A.

ALVARADO, J. (1990). El gerente en las organizaciones del futuro. Caracas: Ediciones UPEL.

BELLO, O. (1999). Motivos de una Economía Rezagada. Economía Hoy. Edición Aniversaria. Caracas.

BREWER C., A. (1988). Descentralización y democracia: una reflexión obligada de Venezuela. En UCV-CENDES. Descentralización, gobierno y democracia. Editorial Melvin. Caracas.

BREWER C., A. (1985). El Estado Incomprendido. Vadell Hermanos Editores. Caracas.

BREWER C., A. (2000). La Constitución de 1999. Editorial Arte. Caracas.

CAMPILLO C., H. (1998). Diccionario Académico Enciclopédico 100.000. Ediciones Fernández, México.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial N° 5.453 de fecha 24 de mayo de 2000.

CHUNG, K. y MEGGINSON, L. (1981). Organizational behavior. New York: Harper and Row, publishers.

COMISIÓN NACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Año 1. N° 1. PNOT. Un Acuerdo a 20 años. Edición de PDVSA. Caracas.

COPRE. (1989). La descentralización: una oportunidad para la democracia. Editorial Arte. Colección Reforma del Estado. Volumen 4. Caracas.

CORDERO, A., GALINDO, P. (1999). Plan Nacional de Ordenación del Territorio, descentralización y federalismo. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

DEBATES IESA (1997). Gerencia y Cultura. Vol. 3. N° 2. Caracas, Venezuela.

DENISON, D. (1990). Cultura corporativa y productividad organizacional. Legis Editores, S.A. Bogotá.

DICHTER, E. (1988). ¿Es usted un buen gerente?. McGraw Hill. México.

DORADO. (1985). Dinámica gerencial. McGraw Hill. México.

ECO, U. (1990). Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. 12ª Edición. Editorial Gedisa. Caracas.

EMPRESAS POLAR (1984). Cultura Organizacional. Editado por Empresas Polar. Caracas.

FERMÍN, I. y RUBINO, N. (1997). Gerencia y Liderazgo. Material Instruccional. UPEL-IPC. Caracas.

FERNÁNDEZ, R. (1994). La Constitución y la Participación Ciudadana en la gestión Municipal. Editorial Arte.

GARANDI. (1985). Administración y desarrollo gerencial. Diana. Buenos Aires.

GASPAR J., y GARCÍA. (1977). Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Universidad Central de Venezuela (UCV) - Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Descentralización, gobierno y democracia. Editorial Melvin. Caracas.

GELLES, R. (1999). Introducción a la Sociología. 5ª Edición. Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

GONZÁLEZ, F. (1985). Discusión del trabajo de Ramón J. Velázquez. Venezuela, el federalismo y la descentralización. En UCV-CENDES. Descentralización, Gobierno y Democracia. Editorial Melvin. Caracas.

GONZÁLEZ, R. (1.992). Instituto de Estudios Superiores de Administración (I.E.S.A.). Caracas.

GONZALO. (1983). Consultores de Gerencia: ¿Terapeutas de las organizaciones?. Gerente. Mayo. Caracas.

GOODSTEIN, L., y OTROS. (1998). Planificación estratégica aplicada. Cómo desarrollar un plan que realmente funcione. Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

GRANELL, E. y Otros. (1997). Éxito Gerencial y Cultura. Ediciones IESA. Caracas.

GRUPO RORAIMA. (1987). Más y mejor democracia. Talleres de CROMOTIP. Caracas.

HERNÁNDEZ y OTROS (1998). Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

HOFER y SHENDEL. (1984). Management of organizational behavior: utilizing human resources. Prentice Hall. New Jersey.

INTEVEP (1995). Manual de Organización. Ediciones PDVSA. Caracas.

LEÓN UZCÁTEGUI, J. (2000). Segundo encuentro comunitario de salud. Tiempo universitario (2000).

LEY DE LOS CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACION PUBLICA. Gaceta Oficial N° 37.463 de fecha 12 de junio de 2002

LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACION, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO. Gaceta Oficial N° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989

LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL. Gaceta Oficial N° 4.109 de fecha 15 de junio de 1989.

LEY ORGANICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL. Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 8 de junio de 2005.

MAESTU (1985). La sociedad global. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V. México, D.F.

MÁRQUEZ, T. (1999). La descentralización: ¿federalismo económico o disgregación?. Economía Hoy. Edición Aniversaria. Caracas.

MARTÍN, A. (1999). El Engranaje (1989-1999): Una década de aperturas y retrocesos. Economía Hoy. Edición Aniversaria. Caracas.

MEISTER, (1971). Descentralización, gobierno y democracia: a manera de presentación. UCV-CENDES. Descentralización, gobierno y democracia. Caracas: Editorial Melvin.

MERLIN, P. (1988). Géographie de l'Aménagement. Espace et Liberté. Collection dirigée par Paul Claval. Presses Universitaires de France. Paris.

MOROS, C. (1.992). El Poder Público Municipal Venezolano. Editorial Jurídica Venezolana. San Cristóbal.

OCEI. (1991). Anuario Estadístico de Venezuela. 1990. Publicaciones OCEI. Caracas.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (2001). Didáctica para la Formación Política Ciudadana.

REFORMA DE LA LEY ORGANICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL. Gaceta Oficial N° 38.421 de fecha 21 de abril de 2006.

RUIZ, E. (1.995). Derecho Tributario Municipal. Instituto de Estudios Superiores de Administración (I.E.S.A.). Caracas.

SANCHEZ MELEÁN, J. (1991). Aspectos políticos del proceso de descentralización. En COPRE (Venezuela). La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional. Seminario 20-23 de noviembre de 1990. Gráficas Chemar. C.A. Caracas.

SCRIPTA NOVA (1999). Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. N° 54, 15 de diciembre.

SERNE, G. (1.994). Planificación Estratégica y Gerencial. McGraw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

SISK, H. y SVERDLIK, M. (1976). Administración y gerencia de empresas. South Western Publishing Co. Cincinnati.

SOROS, G. (1998). La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Grupo Gráfico Editorial S.A. de C.V. Puebla.

STIRNER, (1985). La descentralización no se detiene. Revista de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Segunda Etapa, N° 4. Caracas.

TAMAYO, M. (1997). Diseño de la Investigación. Mc Graw Hill Interamericana Editores, S.A. de C.V. México.

TERRY, G. y FRANKLIN, S. (1986). Principios de administración. Continental. México.

URDANETA, G. (1998). Estudio sobre la problemática financiera y tributaria municipal y la alternativa de una administración estratégica (en el ámbito territorial del Estado Carabobo) o la utopía de un Municipio horizontal. Universidad de Carabobo. Área de Post-Grado. Trabajo de grado no publicada.

VELAZQUEZ, R. J. (1998). Venezuela, el federalismo y la descentralización. En UCV-CENDES. Descentralización, gobierno y democracia. Editorial Melvin. Caracas.