

Estudio comparativo de la planificación pública municipal del Estado Mérida y su vinculación con el Sistema Nacional de Planificación venezolano

Comparative study of municipal government planning in the State of Mérida, and its connection to the National System of Venezuelan Planning

Rojas Rendón, Daliseth Coromoto

Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Plan de Formación de Generación de Relevancia (Plan II).

E-mail: dalisrendon@ula.ve

Recibido: 14/05/13/ Aceptado:20/07/13

RESUMEN

La implementación de los planes gubernamentales en todos los niveles de gobierno representa el alcance de las metas del país, por ende, esta investigación se propone determinar el uso de técnicas de planificación implementadas en la administración pública municipal del Estado Mérida, y su vinculación con el Sistema Nacional de Planificación. Casos de estudio: municipios Libertador, Campo Elías, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Rangel y Santos Marquina. De igual manera se busca conocer si las técnicas de planificación utilizadas en estos municipios se ajustan al Sistema Nacional de Planificación, determinando la relación entre las variables: herramientas de planificación municipal y el Sistema Nacional de Planificación venezolano.

PALABRAS CLAVE: Planificación estratégica, planes gubernamentales, municipio, sistema nacional de planificación, Estado Mérida, Venezuela.

ABSTRACT

The implementation of government plans, at all levels of government represents the achievement of the goals of the country, therefore, this research aims to determine the use of planning techniques implemented in the municipal public administration of Mérida State, and its connection with the National Planning System. Study Case: Municipalities of Libertador, Campo Elias, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Rangel and Santos Marquina. Additionally the research inquire about if the planning techniques used in these municipalities are in accordance with National Planning, determining the relationship between the variables: municipal planning tools and the Venezuelan National System Planning.

KEY WORDS: Strategic planning, governmental plans, municipality, national planning system, Mérida State, Venezuela.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el momento en que se instaura un nuevo sistema político existe la idea que éste se propone a corto, mediano y largo plazo: su *proyecto político*. En todos los ámbitos del quehacer de una sociedad se plantea la inquietud de la misma de evolucionar y trascender en aras de un desarrollo principalmente económico. Ese proyecto se concibe como un plan que se ejecutará en el tiempo y en el espacio.

Cada gobierno de turno maneja una estructura económica si se quiere vertical, de órganos y entes que trabajan de forma vinculante, coordinada e integrada para la consecución tangible de los objetivos propuestos en un plan. Y son las acciones conjuntas de todos y cada uno de estos actores las que le dan vida a lo que se define como planificación.

La Administración Pública es la encargada, a través de las políticas públicas, de operativizar las acciones de gobierno encaminadas a solventar las necesidades y carencias de una población determinada. Por ello, es importante que su actuación se sustente en planes coordinados e integrados a nivel nacional, regional y local que den respuesta satisfactoria a la mayor cantidad posible de personas.

El Estado participa en la producción de los bienes y servicios que se requieren para cubrir las necesidades de la población. Por ende debe trabajar de forma estructurada, coordinada y planificada en todas sus actividades para poder seguir, evaluar y controlar la gestión que desempeña. Es así como: “el Estado participa directamente en el proceso productivo y para hacerlo utiliza su aparato técnico-económico para realizar todos los procesos (planificación, ejecución, control, coordinación, etc.) que necesita la actividad económica.” (Melinkoff, 1990:131). Es así como el proceso administrativo va a dictar las pautas que van a seguir los diferentes organismos gubernamentales (nacionales, estatales y locales) para poder alcanzar los objetivos propuestos por el Estado. Este proceso se realiza en diferentes etapas, tal como se muestra en la figura N° 1:

Figura N° 1: el proceso administrativo

Planeación	Organización	Dirección	Control
Decisión sobre los objetivos. Definición de los planes para alcanzarlos. Programación de actividades.	Recursos y actividades para alcanzar los objetivos: órganos y cargos. Atribución de autoridad y responsabilidad.	Desempeño de los cargos. Comunicación, liderazgo y motivación del personal. Orientación hacia los objetivos.	Determinación de estándares para medir el desempeño, corregir los desvíos o discrepancias y garantizar el cumplimiento de lo planeado.

Fuente: Chiavenato, 2000:320

A la figura anterior debería agregársele la *retroalimentación*, ya que en cada etapa debe existir *feed back* en cuanto a la información que se maneja referente a la organización, lo que alimenta y contribuye con el desarrollo de cada parte del proceso pudiendo corregir fallas y mejorar las situaciones que se presentan.

En base al proceso administrativo es que las organizaciones tienen establecidas pautas de comportamiento, que en el caso venezolano vienen dadas por el Sistema Nacional de Planificación que es el ente superior de planificación del Estado y que según las leyes especialistas en la materia, son de obligatorio cumplimiento.

Así pues, sustentado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Estado venezolano ha tratado de estructurar un Sistema Nacional de Planificación en el que se describen los lineamientos a seguir para el correcto funcionamiento de las diferentes instituciones que integran el país, con la finalidad de entablar una relación coherente, coordinada e integrada entre ellas.

En consecuencia, es el Sistema Nacional de Planificación el que fija los objetivos que el gobierno pretende alcanzar durante un período determinado y por el que deberían regirse las planificaciones de las entidades gubernamentales de nuestro país. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece en el artículo 5 una serie de planes que deben ejecutar los estados que integran el país, entre los que destacan los mencionados a continuación: Plan Nacional de Ordenación de territorio, planes regionales de ordenación de territorio, planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales, planes de ordenación urbanística, planes de las áreas bajo régimen de administración especial, y, otros planes de ordenación de territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

Conjuntamente se encuentra la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular que también establece, en el artículo 19, una jerarquización de los planes entre los que destacan: Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, Plan de Desarrollo Regional, Plan de Desarrollo Estatal, Plan Municipal de Desarrollo, Plan Comunitario, planes estratégicos de los órganos y entes del Poder Público y planes sectoriales elaborados por los órganos de la Administración Pública Nacional.

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística establece en el artículo 16 que los planes que en materia de ordenación urbanística deben ejecutar los estados son: Plan Nacional de Ordenación de Territorio, planes regionales de ordenación de territorio, planes de ordenación urbanística, y, planes de desarrollo urbano local. Estos planes son de obligatoria aplicación para los diferentes organismos de los estados, los cuales pueden ser objetos de sanciones si no instauran la planificación

acorde a los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación conjuntamente con el Ejecutivo Nacional.

De esta manera con lo estatuido en las leyes, el gobierno tiene claro que hay que implementar la función de gerencia estratégica dentro de sus instituciones, para que esa función conduzca “el diseño del plan de gestión y su proceso de ejecución, a través del sistema de seguimiento, evaluación y control, y la petición y rendición de cuentas.” (Zambrano, 2006:38).

Es conocido que en muchas regiones venezolanas se presentan problemas de coordinación entre las instituciones gubernamentales lo que dificulta darle solución a las demandas de la población. Una de las causas que entorpece la gestión de gobierno es la falta de vinculación que tienen las instituciones públicas con los demás planes, sean nacionales, regionales, estatales o locales.

Por otro lado está el hecho de que en varias de esas instituciones no existen dichos planes lo que representa una violación a las leyes y a los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación, ocasionando graves problemas en el desempeño gubernamental y dando cabida a la improvisación, al desorden y a la falta de solución de los problemas más graves y carencias que enfrenta la población.

Lo anterior trae como consecuencia no sólo el incumplimiento de los planes nacionales, sino que las instituciones públicas locales se comporten como fines en sí mismas y con planificaciones paralelas y no coordinadas con las demás, lo que ocasiona que el alcance de los objetivos y metas planteados a nivel nacional no sean alcanzados.

Por consiguiente se planteo el siguiente sistema de hipótesis: una hipótesis de investigación que parte de la afirmación de que la planificación pública municipal no cumple con los lineamientos que establece el Sistema Nacional de Planificación; una hipótesis nula que establece que la planificación pública municipal sí cumple con los lineamientos que exige el Sistema Nacional de Planificación, y, una hipótesis alterna-

tiva que plantea que mientras más pequeña y alejada se encuentre una alcaldía de la capital del Estado Mérida, ésta no utiliza las técnicas de planificación que manda el Sistema Nacional de Planificación venezolano debido a que no manejan la información y las herramientas adecuadas para el caso. Para determinar la significación de la relación entre estas variables (herramientas de planificación municipal y el Sistema Nacional de Planificación), se utilizó la “prueba estadística *chi* cuadrada.” (Hernández, Fernández y Baptista, 2010:327)

Finalmente y para darle respuesta a la problemática planteada se tratará de responder a las siguientes interrogantes: ¿se utilizan herramientas de planificación en la Administración Pública de algunos municipios del Estado Mérida?, ¿son coherentes dichas herramientas con los objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013? y, ¿qué tipo de fallas se presentan en el diseño de la planificación municipal de las alcaldías estudiadas?

2. El problema de la planificación pública venezolana

La planificación es un proceso necesario para que el resultado de una gestión gubernamental tenga posibilidad de éxito en todos los niveles. Es por esto que se precisa que los gobiernos elaboren un Plan Nacional de Desarrollo donde se plasmen los objetivos que se pretenden alcanzar en un período constitucional específico y, para que las acciones puedan ser ejecutadas de forma coordinada, evaluada y controlada, dándole solución a las demandas sociales.

En Venezuela este proceso de planificación nacional está bajo la responsabilidad del Sistema Nacional de Planificación el cual se encarga de suministrar las pautas para la elaboración de los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, con el objetivo de entablar una vinculación entre cada uno de ellos y así lograr, en forma conjunta, los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo. El Sistema Nacional de Planificación tuvo su comienzo en el año 1958, según el Decreto Número 492, en el que:

(...) [Se] crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación [CORDIPLAN] (...), como respuesta para atender a la necesidad de tener un instrumento que permita la definición de objetivos de desarrollo, la formulación de metas de crecimiento y la racionalización del proceso de toma de decisiones. (Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995:9)

Posteriormente en 1999 se crea el Ministerio de Planificación y Desarrollo "(...) como órgano del Ejecutivo Nacional para la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de planificación y desarrollo institucional dirigidas a promover y orientar el desarrollo equitativo y sustentable del país." (Corredor, 2007^a:176), que se encargó de realizar, entre otras, las funciones que estaban a cargo de CORDIPLAN que desde el 2013 fue nombrado como el Ministerio del Poder Popular para la Planificación.

Ahora bien, cabe destacar que existe un marco legal que le da sustentabilidad a todo el proceso de planificación. Dentro de este marco se puede mencionar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio, ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, las cuales establecen las normas que regulan el comportamiento a seguir de los órganos y entes que integran el Sistema Nacional de Planificación.

De acuerdo con lo que se establece en las leyes existen ciertos fundamentos conceptuales que rigen la materia de planificación, entre los que figuran la coordinación, obligatoriedad, responsabilidad, control, planes, directrices, atribuciones, sanciones, técnicas, entre otros. En consecuencia la planificación es un factor clave para el desarrollo del país debido a que es vista como:

(...) una forma racional de pensar y decidir las acciones de gobierno, creando una nueva actitud que se contrapone a la improvisación y toma de decisiones en forma aislada que tome en cuenta las aspiraciones y medidas de todos los sectores, canalizando fundamentalmente su acción al logro de una mejora del bienestar económico de la población (Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995:9)

Por ello es imprescindible que se realicen todos los procesos de planificación en cada uno de los sectores e instituciones que integran el país, con la finalidad de alcanzar un desarrollo sustentable en el transcurso del tiempo que de paso a una nueva forma de gestión gubernamental y que se adapte a los cambios y necesidades que se presentan en la sociedad, tal como lo afirma la Asociación Venezolana de Presupuesto Público: "(...) una mayor suma de bienestar para la población en su conjunto." (1995:28).

En este contexto es necesario recalcar que se debe evitar lo que Kaplan enfatiza en cuanto a que: "(...) la formulación, ejecución y evaluación de los planes, se efectúan en gran medida sobre la base de la intuición o conjeturas." (1976:48). Lo que implica a su vez que no se utilicen del todo herramientas de planificación ocasionando improvisación, ineficiencia, ineficacia e ineffectividad en las acciones que emprende el gobierno.

De igual forma se presentan inconvenientes en cuanto a la vinculación que deben mantener los distintos planes, ya que en muchos casos la planificación de un municipio no tiene nada que ver con la del municipio vecino. Claro está que cada planificación debe realizarse tomando en cuenta las particularidades específicas de su zona, pero tiene que existir un hilo conductor entre ellas para poder dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. No obstante tal como lo explica Corredor: "(...) nunca los planes en Venezuela fueron el hilo conductor del proceso político-social" (2007^a:146), lo que se traduce en el poco éxito de estos procesos y en la falta de soluciones a problemas sociales, políticos y económicos.

Cuantitativamente hablando se va a tratar de discernir en qué medida los municipios estudiados utilizan técnicas de planificación y si esas técnicas se ajustan al Sistema Nacional de Planificación, para poder observar si se cumple o no la normativa legal y las disposiciones contenidas en ese Sistema. Esta investigación tomará como unidad de análisis los municipios Libertador, Campo Elías, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Rangel y Santos Marquina pertenecientes al Estado Mérida.

3.La evolución de la planificación: diferentes corrientes

La planificación tuvo su origen en los movimientos socialistas del siglo XX especialmente con la Unión Soviética a partir de 1950. Así la planificación se empareja "(...) con el surgimiento de la sociedad socialista" (Universidad Nacional Abierta, 2005:25). De tal manera que hablar de planificación a partir de este momento, era indicativo de esta ideología que era rechazada en diversas partes del mundo.

En vista de los cambios que se presentaron a nivel mundial (surgimiento de los movimientos socialistas, internacionalización de la información, globalización, neoliberalismo, etc.) el proceso planificador comenzó a presentarse como una ventaja para la consecución de objetivos. En consecuencia aquellos países que se resistían a utilizar la planificación fueron abriéndose a este proceso. Así pues se puede mencionar que a partir de la aparición de la planificación han surgido tres corrientes como son: 1. La Planificación Administrativa; 2. La Planificación Normativa; y 3. La Planificación Estratégica. Corredor las explica brevemente:

La planificación administrativa se fundamenta en la búsqueda de soluciones futuras en la organización, sin proponer cambios futuros al interior de su estructura; la planificación normativa, [es aquella] aplicada a los procesos que pueden experimentar cambios sin alterar las condiciones generales del contexto o sistema; y, la planificación estratégica, que supone la presencia de fuerzas opositoras o competitivas, y que tiene como finalidad producir cambios profundos o sustituciones en la estructura del sistema. (2007^a:13)

Lo anterior no implica que las tres corrientes estén desvinculadas y que el hecho de trabajar con una de ellas lleve al rechazo de las demás. Por el contrario, existen casos en los que se trabaja de forma conjunta con las corrientes mencionadas atendiendo a las variables que estén afectando una situación en particular. En Venezuela actualmente la corriente utilizada es la estratégica ya que a partir del VII Plan de la Nación (1986-1992) se ha implementado este tipo de planificación. Y es a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1999 que se hace imperativo utilizar este tipo de planificación. Esto se expresa en el artículo 299, el cual reza:

El Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica (...), para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta.

El beneficio que concretamente trae el uso de esta corriente de planificación es que posibilita a cualquier actor social para planificar, es decir, "(...) busca integrar lo político y lo económico, abre el método de planificación a las condiciones (...) de la realidad específica que enfrenta (...), y destaca la existencia de oponentes y conflicto social" (Corredor, 2007^a:50)

Es necesario destacar que la planificación en Venezuela ha tenido bastantes tropiezos desde su implementación con la creación de CORDIPLAN a final de la década de los 50 del siglo pasado. Esto obedece a ciertos factores que no han sido controlados por el Estado y que sin embargo, pueden tener gobernabilidad tan solo con aplicar algunos cambios abriéndose realmente a este proceso y ejerciendo un control a las instituciones que llevan a cabo la planificación, de tal manera que esas instituciones tengan la obligación de formular, ejecutar, controlar y evaluar todos los planes contenidos en las leyes.

Frente a esta situación se puede obtener provecho y mejorar algunos hechos que han ocurrido en el desarrollo de la planificación en el país, que ponen trabas a su óptimo desenvolvimiento como los hechos que se mencionan a continuación:

(...) no se ha enseñado en las universidades, técnicas y métodos concretos de planificación que permitan a la administración organizar sus propios procesos y, si se quiere prepararse para los cambios futuros, que ojala puedan ser previstos y planificados para que no ocurran por improvisación. El otro hecho relevante es la falta de discusión sobre la posibilidad de la planificación como instrumento de desarrollo integral. (...) La formulación de planes no se aproxima al modelo de participación. Por el contrario, el Plan de la Nación no cumple con el principio de la universalidad, pues el sector privado generalmente no forma parte del plan y el sector defensa no es afectado, pues no da ni recibe insumos del sistema. (Corredor, 2007^a:30,80)

No sólo quedaría de parte del gobierno establecer las medidas para mejorar los métodos de planificación, sino también de parte de la comunidad educativa-académica el implementar las técnicas para la utilización de la planificación estratégica en Venezuela.

4. Sistema nacional de planificación en venezuela

A partir de 1958, con la creación de CORDIPLAN, se pretende dar marcha a un sistema de planificación que coordine las actividades que se van a llevar a cabo en el país y que tengan vinculación a nivel nacional, regional, estatal y local, con la finalidad de dar cumplimiento a los mandatos que el Ejecutivo intenta alcanzar pero que anteriormente se plasmaban sin ningún tipo de coordinación, sino más bien de forma desordenada e improvisada. Entre las funciones más importantes que tenía CORDIPLAN se pueden mencionar de forma resumida las siguientes:

Hacer estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación

(...), mantener al día un plan nacional de desarrollo económico y social; la unificación de la programación y coordinación de trabajos sectoriales; la consolidación de los presupuestos de inversiones y servicios que presentasen los ministerios (...), y preparar lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional. (Asociación Venezolana de Presupuesto Público, 1995:9)

Posteriormente y en vista de las fallas presentadas en el diseño y la puesta en práctica de los planes nacionales (I Plan: 1960-1963; II Plan: 1963-1966; III Plan: 1965-1968; IV Plan: 1970-1974; V Plan: 1976-1980, y VI Plan: 1981-1985) es que se decide establecer un Sistema Nacional de Planificación. Este sistema fue llamado Comité *Ad-hoc* (Comité del Plan) y sería el encargado de implementar una forma de trabajo coordinada e integrada en la planificación del Estado venezolano. Por ende, el Sistema tenía como objetivo fundamental promover los procesos de planificación con la finalidad de lograr el desarrollo del país, a través de la vinculación, coordinación e integración de los diferentes planes que se ejecutaran en la Administración Pública. Así pues es que se consigue su conformación:

(...) se agrupó las unidades ministeriales de planificación en doce Comités Sectoriales, los cuales fueron coordinados por un Comité Nacional de Planificación Sectorial. Igual se hizo con las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (...) coordinadas por un Comité Nacional de Planificación Regional. (Corredor, 2007^a:180).

Este Sistema obedecía a las directrices del gobierno de turno ajustadas principalmente a su ideología política, pero también se debió tomar en cuenta las demás formas de pensar y visiones existentes en el país respetando así la libertad y pluralidad de todos los integrantes de la sociedad. Aunque no hay que olvidar que "(...) el marco de referencia de un proceso planificador, es la forma que se realiza la lucha política. Esta se somete al tipo de régimen que funciona en una sociedad o país y con base en él se organiza el poder." (Corredor, 2007b:26)

5. Bases y lineamientos de la planificación en Venezuela

Para hacer referencia a este punto hay que trasladarse a las pautas tanto de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular como a las contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. En primer lugar se mencionará la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular que dispone las bases para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y vinculación con el plan-presupuesto

En cuanto a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, que es el Plan general del país y el que dicta las pautas que deben seguir los demás planes, se mencionan siete aspectos clave para lograr el desarrollo sustentable en Venezuela:

1. Nueva Ética Socialista: propone la refundación de la Nación venezolana, la cual hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del Socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar.
2. La Suprema Felicidad Social: a partir de la construcción de una estructura social incluyente, un nuevo modelo social, productivo, socialista, endógeno, se persigue que todos vivamos en similares condiciones, rumbo a lo que decía el Libertador: "La Suprema Felicidad Social."
3. Democracia Protagónica y Revolucionaria: para esta nueva fase (...) se consolidará la organización social, de tal manera de transformar su debilidad individual en fuerza colectiva, reforzando la independencia, la libertad y el poder originario del individuo.
4. Modelo Productivo Socialista: con el fin de lograr trabajo con significado, se buscará la eliminación de su división social, de su estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la reproducción de riqueza subordinada a la reproducción del capital.
5. Nueva Geopolítica Nacional: la modificación de la estructura socio-

territorial de Venezuela persigue la articulación interna del modelo productivo, a través de un desarrollo territorial desconcentrado, definido por ejes integradores, regiones programa, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente sustentable.

6. Venezuela: Potencia Energética Mundial: El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista.
7. Nueva Geopolítica Internacional: la construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía unipolar en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz, bajo la profundización de diálogo fraterno entre los pueblos, su autodeterminación y el respeto de las libertades de pensamiento. (República Bolivariana de Venezuela, s.f: http://www.postgrado.unesr.edu.ve/WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf.)

Ahora bien con respecto a lo que el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se refiere, se debe tener claro que sus objetivos son vinculantes y que en todos los estados y municipios del país se deben elaborar los respectivos planes tomando en cuenta lo que se precisa lograr a nivel nacional. Con base en esta afirmación Varsavsky (citado por Corredor) hace mención de que:

Un Proyecto Nacional no debe plantearse en términos de tasas de crecimiento u otros indicadores cuantitativos globales, sino en términos de cumplir, a lo largo de un período apreciable de tiempo, un conjunto de diversos objetivos simultáneos que expresen con claridad todos los aspectos ideológicos. (2007b:78)

Sin embargo contrariamente a lo que el gobierno pretende se presenta otra realidad en la actualidad venezolana, debido a que en muchos organismos públicos no se toman en cuenta ni las directrices emanadas del Sistema Nacional de Planificación ni las contenidas en el Plan de

Desarrollo Económico y Social de la Nación, lo que va en contra de las disposiciones legales y de la finalidad de alcanzar el bienestar de toda la sociedad. Corredor ratifica esta situación argumentando que:

(...) aunque el plan es declarado obligatorio para el sector público, en la práctica, tiene sólo carácter indicativo: es referencial para todos los sectores (...) y que los esfuerzos del ministerio para lograr que la administración pública se ajuste a lo programado, hasta el presente no han tenido éxito. (2007b:80,82)

De igual forma los lineamientos municipales para el proceso de diseño, ejecución, control y evaluación de los planes que se desarrollan en los municipios, vienen dadas por la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Ley Orgánica de Planificación Pública Popular, Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y Ley de Reforma Parcial de los Consejos Locales de Planificación Pública.

Las instancias que participan en el proceso de planificación venezolano y que trabajan en materia de planificación son las siguientes: a nivel nacional tenemos: Presidencia de la República, Gabinete Ministerial y Apoyo Interinstitucional, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, Corporación de Desarrollo de la Región los Andes (CORPOANDES), Gobernaciones y Consejo de Planificación y Coordinación. Y, a nivel municipal: Alcaldía, Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), Comisión Técnica de Ordenación de Territorio (CTEOT) y Concejo Municipal.

6. Ordenación de territorio

En lo concerniente a la ordenación territorial es un proceso que utiliza la planificación para tener la noción de la distribución espacial con la que cuenta un territorio, para poder brindar a sus integrantes su localización y organización en un espacio determinado y formar así los centros poblados, urbanos o rurales, pero con la dotación de todos los servicios públicos respetando las condiciones ambientales y las zonas que repre-

sentan riesgo. La ordenación de territorio es entonces:

La regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral. (Art. 5, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio)

En concreto, lo que se pretende con esta ordenación es aprovechar al máximo el espacio disponible para actividades específicas. Lo que se puede confirmar con las palabras de Brewer Carías quien argumenta de manera acertada que: “es precisamente conforme a la zonificación definida y asignada al suelo urbano, que puede realizarse urbanizaciones y edificaciones, que respondan a las variables urbanas fundamentales contenidas en ellas.” (2007:305).

Adicionalmente a esto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 128, obliga al Estado a desarrollar: “(...) una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas de desarrollo sustentable.”

7. Ordenamiento urbano

Luego de la ordenación de territorio del Estado de forma global, vendría el ordenamiento urbano que busca reglamentar el uso de los espacios de los municipios tomando en consideración las limitaciones “(...) motivadas, por ejemplo, por la proximidad al dominio público; por la conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables; por la protección de los bienes culturales y por razones de seguridad y defensa” (Brewer Carías, 2007:293)

Esto también se hace buscando la optimización del uso de la propiedad municipal para evitar un crecimiento urbanístico desordenado

y desconcentrado, lo que dificulta la cobertura de los servicios públicos. Por ello se tomará la definición de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Art. 2) que expresa que: “la ordenación urbanística comprende un conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados.” En consecuencia para el ordenamiento territorial y el ordenamiento urbano se crean los respectivos planes de ordenación territorial y los planes de desarrollo urbano, respectivamente. Por consiguiente hay que dirigirse hacia una forma moderna de un diseño urbano que se adapte a los cambios de su entorno aprovechando las potencialidades que nos brinda el medio ambiente, la población y las actividades que ella desarrolla, y así, lograr un “(...) equilibrio entre los dos niveles de intervención urbana: la planificación (...) y el diseño (...) en el cual la arquitectura es el testimonio real de la calidad de la ciudad” (Salas, 1999:35)

8.Desarrollo urbano

Para hablar del desarrollo urbanístico tomamos en consideración la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística que menciona aspectos importantes, entre los que destacan: la división de los terrenos para su mayor aprovechamiento; la utilización de las normas básicas de urbanización para la localización de las edificaciones, en función del tamaño, destino, densidad de la población, dotación de servicios básicos, mejores condiciones de salubridad y habitabilidad y accesibilidad a servicios de transporte; reorientación de la expansión anárquica de los centros urbanos y bajar los niveles de riesgo en cuanto a desastres naturales. (Artículos 67, 68, 71, 72 y 75)

Es así como estos factores deben estar muy bien explicados y cada uno con sus respectivos estudios (análisis de suelo, estudios socioeconómicos, censo poblacional, encuestas, entre otros) en el concerniente plan, para que éste tenga viabilidad y pueda contribuir con el desarrollo urbano. Consecuentemente con la utilización de los procesos de planificación se puede lograr impulsar el desarrollo, ya que con la implementación de

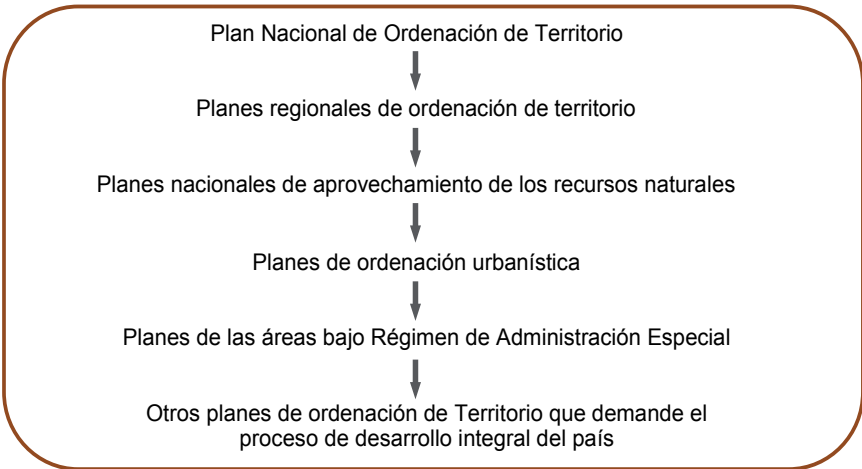
los distintos instrumentos se pretende “brindar a sus habitantes igualdad de oportunidades y permitirles el logro de su realización plena como individuos y como miembros de una sociedad que aspira a ser cada vez mejor” (Alcaldía del Municipio Cárdenas, 2001:8)

9. LOS PLANES DEL ESTADO VENEZOLANO

Para procurar el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Sistema Nacional de Planificación se concreta una red de planes que vinculan los sectores nacionales, regionales, estatales y locales. Por ende, realizando una síntesis de los planes que debería ejecutar la Administración Pública pueden mencionarse los planes de ordenación de territorio, los planes de desarrollo, los planes de ordenación urbanística, los planes operativos y los planes especiales, los que a continuación se esquematizarán:

De similar forma la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular define los planes de desarrollo de forma muy concreta, y su artículo 26

Figura Nº 2: Jerarquización de los planes de ordenación de territorio



Fuente: Rojas R (2008) En base a la Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio, artículo 5.

expresa que el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación:

(...) es el instrumento de planificación, mediante el cual se establecen las políticas, objetivos, medidas, metas y acciones dirigidas a darle concreción al proyecto nacional plasmado en la Constitución de la República, a través de la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes del Poder Público e instancias del Poder Popular, actuando de conformidad con la misión institucional y competencias correspondientes.

De este Plan Nacional de Desarrollo se desprende el Plan de Desarrollo Regional que contiene “los objetivos, medidas, metas y acciones plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la intervención planificada y coordinada de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional y Estatal correspondiente.” (Art. 30) Así mismo el Plan de Desarrollo Estatal según el artículo 32 “establece los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos” de la Nación. El Plan Municipal de Desarrollo expresa, en el artículo 36, las directrices que el gobierno e instancias municipales deben seguir. Finalmente, el Plan Comunitario establece los objetivos que pretende alcanzar la comunidad “promoviendo el ejercicio directo del poder.” (Art. 40)

Gráficamente estos planes se podrían representar de la siguiente manera:

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 fue

Figura N° 3: Jerarquización de los Planes de Desarrollo



Fuente: Rojas R, (2014) en base a la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular

elaborado para el largo plazo abarcando un período de seis años de mandato gubernamental. Pero para ir cumpliendo las metas establecidas en él se deben utilizar otras herramientas de planificación entre las que figura, según la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular, artículo 54, el Plan Operativo Anual Nacional POAN, que “es aquel que integra los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formuladas por cada órgano y ente de la Administración Pública Nacional, a los fines de la concreción de los resultados y metas previstas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.”

Este Plan debe alcanzar progresivamente las metas anuales dándole cumplimiento al proyecto de la Nación y, a su vez controlando y evaluando las actividades planificadas, pudiendo de esta manera retroalimentar todo el proceso de planificación y aplicar los correctivos apropiados en las fallas presentes. Así lo afirman Ballart y Ramió cuando hacen mención de que hay que controlar el comportamiento de la Administración Pública para “(...) evitar que se cometan irregularidades, o simplemente, no se utilicen los recursos de la forma más eficiente.” (2000:527)

En consecuencia el POAN va a identificar los objetivos que se persiguen y las estrategias propuestas para alcanzarlos, la unidad ejecutora o res-

ponsable de cada programa y proyecto, las metas con sus respectivas unidades de medida, la distribución de la programación de la ejecución física para un año, los indicadores de gestión con sus medios de verificación, la vinculación del POAN con el presupuesto y la consolidación de costos. Todos estos elementos contenidos en este Plan sirven de base fundamental para la consecución de los objetivos nacionales.

Por otro lado los planes especiales se desprenden del Plan de Desarrollo Urbano Local y su objetivo principal es atender las particularidades de cada región resguardando los sectores que deben tener un trato especial. Esta afirmación se sustenta nombrando el artículo 49 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio que enuncia que los planes especiales son aquellos que buscan:

(...) la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamiento no controlados, las áreas de urbanización progresiva o cualquier otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento por separado, dentro del plan de desarrollo urbano local.

Para Salas los planes especiales juegan un papel muy importante en la planificación municipal, ya que dependiendo de los resultados que surjan de su implementación pueden proporcionar información al Plan de Ordenación Urbanística, debido a que un plan especial: “propone conceptos y estrategias que podrían retroalimentar el Plan de Ordenación Urbanística.” (1999:55)

10. Estudio de caso

Para el abordaje del estudio de caso se aplicaron encuestas como instrumento de recolección de datos. El primer grupo de preguntas (1-13) trató de sintetizar la normativa que establece el Sistema Nacional de Planificación. El segundo grupo (14-28) trató de recolectar información acerca de las técnicas de planificación que utilizan las alcaldías

del Estado Mérida, específicamente las de los municipios Libertador, Campo Elías, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Rangel y Santos Marquina. Obteniéndose los siguientes resultados:

1. El 100% de los municipios encuestados no tenían conocimiento del funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación, a pesar de su obligatorio cumplimiento en cuanto a la vinculación, coordinación e integración de los planes, sólo el 33% de la muestra los cumplía.
2. Ninguna alcaldía encuestada tomaba en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular, debido a que el 100% no cumplía con lo que allí se estipula. Las alcaldías afirmaron que no conocían la planificación diseñada por CORPOANDES o por otras instituciones gubernamentales.
3. Se pudo observar que el 67% de las alcaldías pudieron comprobar que conocían el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, lo que lleva a que un 33% de alcaldías no tenían conocimiento del Plan. De igual forma sólo el 33% de las alcaldías afirmaron que mantenían vinculación con los objetivos del Plan Nacional, lo que deja un 67% de alcaldías que no se preocupan por establecer esa vinculación, violando la normativa establecida en las leyes.
4. La realidad de la Administración Pública municipal dio a conocer que apenas un 17% de alcaldías conoce el Plan Nacional de Desarrollo Regional, quedando un porcentaje de 83% sin conocerlo. A pesar de que el 17% conocían el Plan, afirmaron que no se mantenía vinculación entre el mismo y sus planes.
5. Se conoció que un 67% de las alcaldías estudiadas conocen el Plan Nacional de Ordenación de Territorio y un 33% lo desconocen, pero el 100% de las alcaldías investigadas dicen que no existe vinculación entre ese Plan y los planes locales.
6. Se pudo observar que el 100% de las alcaldías tienen conformado el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), paradójicamente, existe un 17% que afirmó que éste no estaba en funcionamiento. Sólo el 17% de los CLPP afirmaron que controlaban y vigilaban la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, y el 83% dijo que esto no se cumplía.
7. Se conoció que en ninguna de las alcaldías se aprobó el Plan de Desarrollo Municipal, lo que infringe con la normativa que establece

la Ley Orgánica de Planificación Pública Popular y las directrices del Sistema Nacional de Planificación venezolano.

8. El 100% de las alcaldías no posee un Plan Municipal de Ordenación de Territorio, faltando a la normativa establecida en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.
9. Del total de alcaldías encuestadas sólo un 17% poseía el Plan de Desarrollo Urbano Local, quedando un 83% de ellas sin este instrumento. A pesar de que un 17% de las alcaldías afirmó poseer el Plan de Desarrollo Urbano Local, se pudo observar que el 100% de las alcaldías no mantiene vinculación con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Planificación.
10. Sólo un 17% de alcaldías poseía planes especiales. Un 83% de alcaldías dijo que no tenían planes especiales, por ello no es posible que exista vinculación con el Sistema Nacional de Planificación.

11. Conclusiones

El Sistema Nacional de Planificación fue creado en 1958 con la finalidad de ejecutar un proceso de planificación coordinado e integrado donde la vinculación de los planes que las leyes exigen estuvieran en constante retroalimentación, y así alcanzar los objetivos que el gobierno nacional se había propuesto durante un período constitucional específico.

Por tal motivo se realizó esta investigación, donde se trató de establecer una relación entre la normativa que establece el Sistema Nacional de Planificación y las técnicas de planificación que se utilizan en algunos municipios del Estado Mérida, la población era de veintitrés municipios y el cálculo de la muestra arrojó seis municipios dentro de los que figuraron Libertador, Campo Elías, Cardenal Quintero, Pueblo Llano, Rangel y Santos Marquina. El nivel de confianza fue de 90%.

Para la recolección de datos se utilizó la encuesta con preguntas cerradas y de control, para comprobar que el funcionario público encuestado estuviera dando información veraz. Luego de tabulados los datos y

analizada la información obtenida la investigación arrojó las siguientes conclusiones:

1. El incumplimiento de los lineamientos que establece el Sistema Nacional de Planificación por parte de la planificación pública municipal se evidencia en la falta de planes de ordenamiento de territorio, ordenamiento urbano, desarrollo urbano local, desarrollo municipal, operativos y especiales.
2. Se probó matemáticamente la hipótesis de investigación utilizando el cálculo de la *chi* cuadrada (Cuadros N° 1 y 2). Este procedimiento dio como resultado una *chi* cuadrada igual a 5,62 que fue mayor que el cruce obtenido en la tabla de los valores críticos de la distribución de la *chi* cuadrada (2,706), lo que implicó que la hipótesis, como es mayor, fue probada, logrando comprobar que los lineamientos que estipula el Sistema Nacional de Planificación no eran cumplidos en la planificación municipal del Estado Mérida.

Cuadro N° 1: Tabla de Contingencia de la *chi* cuadrada (X2)

Variables Directrices	Sistema Nacional de Planificación	Técnicas de Planificación Municipal	Totales Marginales de Renglón (TMR)
Se respeta el Sistema Nacional de Planificación	23	13	36
No se respeta el Sistema Nacional de Planificación	55	77	132
Totales Marginales de Columna (TMC)	78	90	168

Fuente: Rojas R. (2008)

Cuadro N° 2: Tabla de cálculo de la chi cuadrada (X^2)

Casilla	f_o	f_e	$f_o - f_e$	$(f_o - f_e)^2$	$(f_o - f_e)^2/f_e$
A	23	16,71	6,29	39,51	2,36
B	13	19,29	-6,29	39,51	2,05
C	55	61,29	-6,29	39,51	0,64
D	77	70,71	6,29	39,51	0,56
X^2					5,62

Fuente: Rojas R. (2008)

3. Así mismo, para establecer la relación entre las variables se utilizó la prueba del coeficiente de correlación, arrojando este cálculo un resultado igual a 0,18 (cuadro N° 3), lo que implicó que a pesar que existe relación entre las dos variables (Sistema Nacional de Planificación y técnicas de planificación pública municipal) esta relación es positiva débil, es decir que existe baja relación entre ellas.

Cuadro N° 3: Interpretación de resultados de coeficientes de correlación

Resultado del coeficiente	Interpretación
-1,00	Correlación negativa perfecta
-0,95	Correlación negativa fuerte
-0,50	Correlación negativa moderada
-0,10	Correlación negativa débil
0,00	Ninguna correlación
0,10	Correlación positiva débil
0,50	Correlación positiva moderada
0,95	Correlación positiva fuerte
1,00	Correlación positiva perfecta

Fuente: Castañeda, 1996:137

4. Se respondieron las interrogantes del estudio ya que se pudo deter-

minar que no se utilizan las herramientas de planificación que las leyes exigen en la Administración Pública de los municipios de la muestra. En los municipios que se utilizaban algunas técnicas, como por ejemplo el plan estratégico de gestión y el plan de gobierno, estos instrumentos no eran coherentes con los objetivos contenidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, sino que fueron diseñados de forma desvinculada, representando esto fallas en el diseño de la planificación, faltando así a los preceptos de lograr una planificación coordinada, integrada y vinculada.

12. Bibliografía

- Alcaldía del Municipio Cárdenas. (2000). **I Plan de Desarrollo del Municipio Cárdenas**. Táchira - Venezuela: Alcaldía del Municipio Cárdenas.
- Asociación Venezolana de Presupuestos Públicos. (1995). **Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano**. (3era ed.). Venezuela: Asociación Venezolana de Presupuestos Públicos.
- Ballart, X y Ramió, C. (2000). **Ciencia de la Administración**. Valencia-España: Tirant Lo Blanch.
- Brewer C, A. (2007). **Estudios de Derecho Administrativo 2005 – 2007**. *Colección Estudios Jurídicos N° 86*. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Castañeda J, J. (1996). **Métodos de investigación (Tomo 2)**. México D.F.: McGraw-Hill.
- Chiavenato, I. (2000). **Introducción a la Teoría General de la Administración**. (Quinta edición). México D.F.: McGraw – Hill.
- Corredor, J. (2007). **La Planificación. Nuevos Enfoques y Proposiciones Para su Aplicación en el Siglo XXI**. Venezuela: Vadell Hermanos.
- Corredor, J. (2007). **La Planificación Estratégica. Bases Teóricas Para su Aplicación**. Venezuela: Vadell Hermanos.
- Hernández S, R. Fernández C, C y Baptista B, L. (2010). **Metodología de la Investigación**. Quinta edición. México: McGraw-Hill.
- Kaplan, M. (1976). **Problemas del Desarrollo y de la Integración en América Latina**. Caracas: Monte Ávila Editores C.A.
- Melinkoff, Ramón V. (1990). **El problema Político de la Administración**

- Pública.** Caracas: PANAPO.
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.** (1983). Decreto N° 2.945. 14 de octubre de 1983. En: *Gaceta Oficial* No. 3.238 Extraordinario. Agosto 11, 1983.
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.** (1987). *Gaceta Oficial* Número 33.868, de fecha 16 de diciembre de 1987.
- República Bolivariana de Venezuela. (s.f). **Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista -PPS- Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.** Disponible en URL: http://www.postgrado.unesr.edu.v e/ WWW/doc/Proyecto_nacional_simon.pdf. [Consulta 09 de enero de 2008]
- República Bolivariana de Venezuela. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** En: *Gaceta Oficial* N° 5908 (Extraordinaria). Febrero 19, 2009
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de los Consejos Comunales.** (2009). *Gaceta Oficial* Número 339.335, de fecha 28 de diciembre de 2009.
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.** (2010). *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 6.011. Caracas, 21 de diciembre de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.** (2010). *Gaceta Oficial* Extraordinario N° 6.013. Caracas, 23 de diciembre de 2010
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.** (2010). *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 28 de Diciembre de 2010.
- República Bolivariana de Venezuela. **Ley de Reforma Parcial de los Consejos Locales de Planificación Pública.** (2010). *Gaceta Oficial* Extraordinaria, Número 6.017, de fecha 30 de diciembre de 2010. República Bolivariana de Venezuela. **Ley orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.** (2011). *Gaceta Oficial* Número 39.741. Caracas, 23 de agosto de 2011.
- Salas M. (1999). **Urbanismo y Planes Especiales.** Mérida-Venezuela: Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.
- Universidad Nacional Abierta. (2005). **Planificación Educativa.** Caracas: Vicerrectorado Académico.
- Zambrano, A. (2006). **Planificación Estratégica, Presupuesto y Control de la**