

**UNIVERSIDAD DE CARABOBO**  
**ÁREA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA**  
**MENCIÓN GERENCIA PÚBLICA**

**DESCENTRALIZACIÓN Y GERENCIA MUNICIPAL**  
**EN EL ESTADO CARABOBO, CASO MUNICIPIO**  
**NAGUANAGUA, PERIODOS 1996 – 2000 Y 2000 - 2003**

**Autor: Gladys M. Pérez**

**Tutor: Dr. Argenis S. Urdaneta G.**

**Trabajo presentado ante el Área de Estudios de Postgrado de la**  
**Universidad de Carabobo para optar al Título de Magíster en**  
**Ciencia Política, Mención Gerencia Pública**

**Valencia, Mayo, 2005**

**DESCENTRALIZACIÓN Y GERENCIA MUNICIPAL**  
**EN EL ESTADO CARABOBO CASO: MUNICIPIO**  
**NAGUANAGUA PERIODOS 1996 – 2000 y 2000 - 2003**

**RESUMEN**

En Venezuela, desde la década de los ochenta se da inicio a un proceso de reformas impulsado por la crisis económica existente, agudizado en los últimos años, que condujo a una explosión social en febrero 89. Sucesos que aceleran la descentralización con la aprobación de leyes como la reforma a la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, Ley Orgánica de la Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional y la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El origen de nuevas entidades territoriales, y la creación de Municipios como la división político territorial de los Estados esta concebida como una descentralización de carácter político. De allí surge el tema de esta investigación, por la creación de Municipios en el Estado Carabobo, entre la década de los ochenta y noventa, tomando como referencia Naguanagua, creada como Municipio en 1993 con la reforma de la Ley de División Política Territorial del Estado Carabobo. Se plantea evaluar la incidencia de la descentralización en la gestión del Municipio Naguanagua, en los lapsos 1996 – 2000 y 2000 - 2003, correspondiente al primer y segundo período de gestión del Municipio; en el marco del proceso de la descentralización político territorial del Estado Carabobo, de 1994. En dicho estudio se asume una metodología de carácter descriptivo y de campo sustentada en una revisión bibliográfica que nutre el marco teórico, y el diseño de instrumentos de recolección de datos como, la Encuesta aplicada en forma directa a una muestra de la población para obtener la información básica sobre el objeto que se investiga, también se aplicaron varios tipos de Entrevistas que recogieron información de muchos participantes del proceso. Se concluye con los resultados que proyectan las impresiones percibidas por la comunidad, por el efecto del cambio producido al convertirse Naguanagua de parroquia urbana a Municipio.

## INTRODUCCIÓN

Ante el desafío que supone el fenómeno de la globalización de las economías y la competitividad internacional, en el siglo XXI; los pueblos de América Latina y el Caribe, se han visto obligados a enrumbarse hacia un proceso de modernización, para establecer un funcionamiento eficiente y sustentable, que permita su desarrollo económico y social. Aún, cuando la globalización es vista por algunos como un proceso de cooperación entre los países, que hace que estos sean más gobernables, otros piensan que constituye la expansión del mercado internacional sólo como objeto de manipulación por parte de elites-tecnócratas empresariales (Leis, 1.996). No obstante, América debe prepararse regional y localmente para enfrentarlo.

Como contrapartida al fenómeno de la globalización y al consecuente debilitamiento de los Estados nacionales ó al agotamiento del centralismo, los gobiernos de nuestras regiones están siendo llamados a responder a un ambiente competitivo en constante cambio. Por lo tanto, la globalización debe asumirse como una nueva oportunidad para la acción, con la cual se enfrentan las regiones, pero que a su vez significa también grandes desafíos para este nuevo siglo que ha comenzado

Además, en las últimas décadas del siglo XX se fue generando un clima favorable a la descentralización especialmente en lo que se refiere al ejercicio de la autonomía del poder, tanto en los niveles regionales como en los niveles locales, para la organización y gestión de los servicios.

Países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia Perú, al igual que Venezuela, presentaron tendencias a transferir competencias y recursos en una perspectiva de la descentralización territorial. Sin embargo, la fuerza del centralismo así como también la ineficiencia de los gobiernos locales en el manejo de los recursos públicos ha impedido la aplicación práctica de esta política, lo que ha dificultado aun más la verdadera praxis del proceso descentralizador.

En el caso venezolano, la situación económica y política que ha venido transitando el país desde la década de los ochenta, fue generando una crisis social y moral, por lo que se requiere la participación de todos para salir de la misma; pero

fundamentalmente de la sociedad política la cual como principio democrático debe ejercer el poder con responsabilidad, mediante una gerencia capaz de enfrentar las exigencias de conflictividad, en la cual hoy vive la sociedad.

Sin embargo, a pesar de innumerables esfuerzos para institucionalizar los procesos de evaluación de la gestión pública, como ha sido el propósito de la administración pública venezolana, con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma de Estado (COPRE) en 1984, mediante lo cual se intentó generar algunos mecanismos para tal fin. Sin embargo, fue en vano el esfuerzo puesto por este organismo, y en más de una década, no logró producir un método efectivo, con conocimiento que en ello prevaleció fundamentalmente la falta de voluntad política.

Por lo tanto, el escenario que se propició a través de la Reforma del Estado, el proceso de descentralización que se instrumentó con la finalidad de modernizar el Estado debe seguir siendo considerado de suma importancia por lo que significan los nuevos cambios en sus instituciones, las cuales deben responder a las demandas que hoy sigue reclamando la sociedad. En consecuencia es necesario estimular la eficiencia, la competitividad y la participación ciudadana como fundamentos básicos del proceso descentralizador.

Así mismo, Venezuela vivió una experiencia a través de un proceso constituyente, que originó un nuevo espectro político e institucional que supone un mayor alcance, en aras de promover una nueva concepción del Estado. Un modelo de Estado renovado, que haga énfasis en la profundización de la participación ciudadana como eje fundamental del proceso, en la definición y ejecución de la gestión pública, así como en el control y evaluación de sus resultados.

Por lo tanto, la intención del constituyente fue desarrollar una mejor y mayor relación Estado-Sociedad, en forma efectiva, suficiente y oportuna; tanto para los niveles de gobierno nacional, regional y específicamente en lo que respecta a los niveles locales como los espacios más propicios para la participación del ciudadano.

En este sentido, a propósito del proceso de descentralización iniciado en el país, este trabajo tiene como finalidad realizar una evaluación de la situación que han

presentado los Municipios creados como poderes descentralizados territorialmente en la última década del siglo XX, y de manera puntual, el Municipio Naguanagua del Estado Carabobo.

En función del supuesto anterior, se plantea el siguiente objetivo: Evaluar la incidencia de la descentralización en la gestión del Municipio Naguanagua, en los lapsos comprendidos entre los años 1996 - 2000 y 2000 - 2003, correspondientes a los dos períodos de gestión del citado ente local como Municipio Autónomo; en el marco del proceso de la descentralización político territorial que tuvo lugar en el Estado Carabobo, a partir del año 1994.

Dicho trabajo se sustenta en las bases teóricas y en los hechos observados en ese lapso, que serán determinados sobre la base de los siguientes aspectos: percepción del efecto que ha tenido la conversión de Naguanagua de Parroquia Urbana a Municipio, aceptación de la descentralización del nuevo Municipio, conformidad con la gerencia y calidad de la gestión de la Alcaldía, calidad de los servicios recibidos, la solución de los problemas de las comunidades, conocimiento por parte de las comunidades sobre la existencia de los órganos auxiliares de gestión, como es el caso de la Junta Parroquial; interés por los órganos de gobierno local y su disposición a la participación en la gestión del municipio; así como explorar en las entrevistas los fundamentos que dieron origen a la creación del Municipio y cómo éste ha sido gerenciado en los diferentes períodos gubernamentales.

La naturaleza de la investigación es de carácter descriptivo por tratarse de un hecho observable, donde se aplican como instrumentos de recolección de datos la encuesta y las entrevistas, con el fin de determinar la actitud de la comunidad frente a la nueva gerencia descentralizada en función de los aspectos antes mencionados. Por otra parte, está sustentada en la revisión bibliográfica que nutre el marco teórico referencial de dicho estudio.

El trabajo realizado se encuentra estructurado por los siguientes Capítulos:

Capítulo I: El Problema, presenta la problemática objeto de estudio, su formulación, los objetivos y justificación de la investigación realizada

Capítulo II: Marco Teórico, en el cual se presentan los antecedentes relacionados con la investigación y las bases teóricas que dan sustento a la investigación.

Capítulo III: Marco Metodológico, en el cual se expone el tipo de investigación, las categorías de estudio, población y muestra objeto de estudio, instrumentos de recolección de datos, así como la validez y confiabilidad de dichos instrumentos.

Capítulo IV: Resultados, donde se presenta el análisis de la encuesta y de las entrevistas realizadas, así como también se desarrollan aspectos referidos a la gerencia pública del Municipio Naguanagua.

Se concreta finalmente en las conclusiones y recomendaciones que surgen como resultado de la investigación, presentándose además las referencias de la bibliografía consultada y los anexos.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **1.1. Planteamiento del Problema**

En las dos últimas décadas del pasado siglo XX, los países de América Latina, se caracterizaron por la presencia de graves desequilibrios; manifestados en una crisis, de orden institucional, político - social y hasta ideológico. Estos problemas desde entonces, generaron la construcción de espacios para la discusión, de temas como la gobernabilidad y la legitimidad, que han constituido gran preocupación para toda Latinoamérica. Todo ello, motivó en algunos países como Colombia, Perú, México, Brasil y Venezuela a enrumbar sus esfuerzos para vislumbrar un cambio constitucional y marcar su evolución hacia una nueva perspectiva.

En Venezuela, a partir de la década de los 80, se inicia un proceso de revisión de los problemas ocultos hasta el inicio de la misma; que desencadenaron en la crisis más profunda que ha sufrido el país, lo cual motivó a generar estrategias económicas,

políticas y sociales, tendientes a superar la creciente conflictividad social existente.

Se estructuraron escenarios para el debate, dando inicio a un proceso de discusión sobre reformas del Estado, que permitiría sentar las bases para su modernización. Así, se crea en 1.985 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuya misión es formular las estrategias para la transformación global del Estado, en el ámbito político, institucional y social.

La COPRE, dentro de sus propuestas se proponía establecer la modernización del Estado con sentido democrático y social, planteándose como estrategia la descentralización como uno de los ejes de la reforma, de manera tal que ello permitiera dar respuesta al reclamo social; dando mayor acceso a la población en las decisiones públicas e incrementaría la eficiencia de los servicios públicos, con las consiguientes transferencias de funciones desde el gobierno central a los gobiernos Estadales y Municipales (COPRE, 1989). Esto llevaría a liberar y descongestionar al Estado central, en procura de reducir la incapacidad de gestión y proporcionarle mayor eficiencia a todos los ámbitos de la administración pública.

Durante 1989, en el marco de las propuestas realizadas por la COPRE, se sancionaron tres instrumentos fundamentales para el proceso descentralizador: la Reforma de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989) y la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público (1989), leyes que vinieron a propiciar cambios muy relevantes dentro del proceso descentralizador.

Con la elección directa de gobernadores de Estado y de Alcaldes y Concejales, se inician significativos cambios, fundamentalmente en el campo político – administrativo, adquiriendo de esta forma más importancia los Estados y los Municipios, fortaleciéndole aun más, a estos últimos, su trayectoria de reconocido carácter como unidades políticas primarias y autónomas, así contemplado en la derogada Constitución del 61, y consagrado en la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “CRBV” (1999), en su artículo 168.

Tras el proceso político constituyente, que devino con la modificación y

posterior entrada en vigencia de un nuevo precepto constitucional, se concretaron aun más las aspiraciones de toda la sociedad venezolana, ávida de consumir una real concepción participativa que configure una verdadera descentralización del poder hacia la sociedad.

Cabe destacar, que todos estos procesos de transformación vienen reafirmando la concepción que se ha tenido del Municipio desde la época colonial, al considerar la creación de nuevos entes locales como una forma de descentralizar los sistemas de gobierno, lo cual en su esencia ha procurado reducir la incapacidad de gestión y proporcionar mayor eficiencia de los servicios públicos.

En consecuencia, por considerar la importancia que significa la posición que ha venido adquiriendo el Municipio y en virtud de lo que representan sus comunidades organizadas en la descentralización, se pretende en este trabajo, analizar la gestión del Municipio en el marco del proceso de descentralización, orientada a reflexionar sobre la necesidad de la exigencia de una gerencia eficiente, enmarcada en una profundización de la participación.

Tomando como referencia el Estado Carabobo, a raíz de la última reforma a la Ley de División Política Territorial de 1.994 (Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Enero 16 de 1.994), se crearon cuatro nuevos Municipios Autónomos, a saber: Naguanagua, San Diego, Los Guayos y Libertador. Para fines de la presente investigación se abordará el estudio del Municipio Naguanagua.

En función de lo anterior se explorarán las siguientes interrogantes: ¿Qué incidencia tiene la descentralización en la gestión del Municipio Naguanagua?, ¿Cuáles aportes ha generado a la comunidad, la descentralización del Municipio Naguanagua como estructura gubernamental de gestión local?, ¿Cuál es el impacto de la descentralización en la calidad de los servicios?, ¿Qué alternativas de participación ofrece el proceso descentralizador para las comunidades?, ¿Promoverá la Alcaldía descentralizada los mecanismos de participación?, ¿Cómo ha sido ejecutada la gestión del Municipio Naguanagua en los períodos comprendidos entre los años 1996 - 2000 y 2000 - 2003?.

En función de los supuestos formulados, se plantean los siguientes objetivos.

## **1.2. Objetivos de la Investigación**

### **1.2.1. Objetivo General**

Evaluar la incidencia del proceso de Descentralización político territorial del Estado Carabobo, en la gestión del Municipio Naguanagua, en los lapsos comprendido entre los años 1996 - 2000 y 2000 - 2003.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

Detectar la aceptación del proceso de descentralización del Municipio Naguanagua en el lapso 1996 al 2000.

Determinar los aportes que ha generado la descentralización político – territorial, como proceso generador de nuevas estructuras gubernamentales.

Describir el impacto de la descentralización en la calidad de los servicios públicos.

Identificar las oportunidades de participación de la comunidad en la gestión Municipal.

Evaluar los niveles de promoción y motivación de las comunidades para la participación y compromiso en la solución de sus problemas.

Describir los aspectos inherentes a la gestión del Municipio Naguanagua durante los periodos 1996 - 2000 y 2000 – 2003

## **1.3. Justificación**

En el siglo XXI, el mundo exige establecer cambios fundamentales que promuevan un desarrollo sostenido y propicien una justicia social. El Estado debe propiciar una vinculación más eficiente con la sociedad, que lo comprometa a elevar su capacidad de gobierno, y a la sociedad a convertirse en demandante de más información y mayor participación. Situación que en medio de la complejidad y la

incertidumbre precisan de la búsqueda de nuevas modalidades, que le den viabilidad y confiabilidad a las reformas del Estado ya iniciadas a finales de la década del 80 y continuadas en el fin del siglo XX, con los cambios formulados en el proceso constituyente.

Por tanto, el Estado ha de abrirse ampliamente a la participación ciudadana, para lo cual es necesario profundizar la descentralización hacia las instancias de gobierno regionales y locales, en aras de favorecer la forma de cogestión de los ciudadanos desde donde se generen mecanismos para ajustar dichos gobiernos a las necesidades reales de los ciudadanos y lograr así efectividad en la aplicación de los recursos, que finalmente concluya en la integración social.

Sin embargo, lo planteado anteriormente no constituye en sí mismo una garantía de que ocurran dichos procesos. Al respecto, Gerad Marconi, citado por Kliksberg (1996), indica que la descentralización no necesariamente promueve la democratización, sino que deben establecerse ciertas condiciones para que ello se produzca. Además, agrega que en muchos procesos de descentralización del poder, la gente tiene limitada participación en la toma de decisiones. Por lo tanto, deben crearse condiciones para la participación real de los ciudadanos en la gestión local, no sólo de las elites políticas locales; y proveer a dichas administraciones de capacidades y medios para enfrentar las demandas de la población, y lo que es más importante fijar mecanismos de control, en los cuales también participen las comunidades.

En este sentido, se requiere abrir mecanismos más expeditos de participación que le permitan al ciudadano intervenir directamente en los planes de sus localidades así como también evaluar la gestión del gobierno local. Ya que no sólo los procesos de elecciones o los nuevos procedimientos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 70, son suficientemente efectivos; hasta tanto no se formule la respectiva Ley sobre la Participación Ciudadana, cuyo cuerpo normativo garantice a toda la sociedad, en el ámbito nacional, regional y local, ser verdaderamente copártcipe de los problemas y soluciones en sus respectivas comunidades; así como también garantice los

mecanismos de funcionamiento de los medios de participación sin distinción de ninguna clase y sin limitaciones.

De allí se justifica la realización de esta investigación, porque a través del análisis de la gestión del Municipio Naguanagua, en los lapsos: 1996 al 2000 y 2000 al 2003, se evaluará la incidencia del proceso de descentralización por la división político - territorial del Estado Carabobo, efectuada en el año 1994; que permitirá percibir cual ha sido el efecto que ha producido en el ciudadano el acercamiento a los centros de decisión pública.

De esta manera se manifiesta la importancia del estudio, el cual radica en los resultados provenientes de la consulta directa a la sociedad, que demuestran la percepción frente al proceso de descentralización del poder, la receptividad del nuevo modelo de gestión, la calidad de los servicios, el manejo de soluciones de sus problemas y su disposición a la participación.

Aunque se está consciente que este estudio ha tenido sus limitaciones como toda investigación respecto a informaciones que no se pudieron lograr, entrevistas que no llegaron a realizarse; sin embargo se puede considerar que en general se cumplieron los objetivos establecidos, los cuales básicamente estaban centrados en analizar la incidencia del proceso descentralizador en el nuevo centro de gestión local.

La presente investigación esta totalmente justificada ya que se enmarca en el logro de mostrar la evaluación de la gestión gubernamental del municipio Naguanagua, durante los dos periodos desde 1996 al 2003; así como indicar los beneficios que trae consigo la descentralización territorial; además de ofrecer sugerencias para que sean llevadas adelante en la gestión de dicho municipio.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. Antecedentes de la Investigación**

El tema del presente trabajo está relacionado con el proceso de la descentralización político – administrativa, vinculada con la división política territorial, lo cual significa de hecho la distribución territorial del poder, para conformar una verdadera descentralización del poder.

Por lo tanto, se trata de la transferencia de poder tanto político como administrativo, que tiene su efecto por la división político – territorial, de acuerdo a lo establecido en la derogada Constitución Nacional de 1961, en su artículo 17, Ordinal 2º, según el cual, como competencia de los Estados está “la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político territorial en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales...”; competencia ésta que está consagrada en el vigente precepto constitucional en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

En tal sentido, el caso investigado esta referido al Estado Carabobo, en cuanto

a la división político – territorial, contemplado en la reforma de su respectiva Ley de División Político Territorial. Para ello, se realizó un proceso de discusiones tanto en la Asamblea Legislativa, como órgano del poder legislativo del Estado, y en los diversos espacios parroquiales correspondientes al ámbito del Municipio Valencia, en el cual estaba centrada la división político – territorial del mismo.

El proceso realizado en 1.993, tuvo como efecto la aprobación en Enero de 1994, de una nueva Ley de Reforma a la Ley de División Político Territorial del Estado Carabobo, creándose los Municipios: Naguanagua, San Diego, Los Guayos y Libertador; los cuales tienen funcionalidad como entidades autónomas a partir de la elección de los Alcaldes de 1995; constituyéndose así en nuevas gerencias descentralizadas desde 1996.

Cabe destacar que en Venezuela, a raíz proceso de la Reforma Integral del Estado en la década de los ochenta; cuyo fundamento central es la descentralización, dirigido por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), quien desarrollo variadas bibliografías relacionadas al tema de la descentralización, por lo que se convierte en un boom en las dos ultimas décadas del siglo XX. Por lo tanto, dicha bibliografía ha sido revisada para efecto del marco teórico de esta investigación.

Así mismo, se hizo revisión de los trabajos realizados por la Dirección de Investigaciones del IESA; en “Gerencia Municipal” (1993), donde presentan diversos casos de estudios, realizados desde 1984 hasta 1992, que comprenden el diagnostico de la problemática Municipal, relacionados con el acontecer cotidiano de las municipalidades en la Venezuela de dicha época, así como lo concerniente a sus aspectos gerenciales.

Por otra parte, para el momento del inicio de este proyecto no había ninguna investigación de la misma naturaleza o con los mismos objetivos, relacionados con los Municipios creados bajo el marco de las políticas descentralizadoras, que llevaron al proceso de la subdivisión del municipio Valencia en 1993. Sin embargo, se conoció del Proyecto de Investigación del Instituto de Derecho Comparado (Anuario, 1999)

denominado: “La Prestación de los Servicios Públicos en el ámbito Local: Una Forma de Legitimar el Poder”, y cuyo espacio territorial es el Municipio Los Guayos; creado la nueva división político territorial del Estado Carabobo de 1994. En comunicación con la investigadora del proyecto, la Doctora Judith Useche se conoció que el mismo no había sido desarrollado.

Por otra parte, otros investigadores han llevado adelante trabajos de grado relacionados con la gerencia municipal de reciente data, en tal sentido se destacan:

León, A. (2000) en su investigación titulada: Teoría de la Elección Pública, una Visión para gerenciar el Municipio; presentada en la Universidad de Carabobo para optar al título de magíster en Ciencia Política, Mención Gerencia Pública. En el mismo el autor destaca la importancia que tiene la elección pública, con la finalidad de hacer más eficiente la gestión del gerente municipal. El estudio tuvo carácter documental de naturaleza descriptiva, ya que se expresaron los rasgos y características del fenómeno gerencial; y concluye haciendo una descripción de la evolución del ente municipal en el presente y como esto repercutirá en el futuro. La presente investigación aporta suficientes elementos en relación con el manejo de la gerencia municipal que sirven de base para el análisis de la gestión municipal del Municipio Naguanagua.

Tovar, C.(2001); en su investigación titulada: Participación de las Asociaciones de Vecinos, en la Gestión del Municipio San Diego; presentado para optar al Título de Magíster en Ciencia Política, en el Área de Estudio de Postgrado de la Universidad de Carabobo; donde se destaca la importancia que tienen las asociaciones de vecinos en la gestión del Municipio San Diego; la autora en principio resalta la historia del municipio y su evolución desde el punto de vista político territorial. La misma hace énfasis en la importancia que tiene la división territorial para el ejercicio de la participación de las comunidades, lo cual viene hacer la verdadera descentralización que significa dar el poder al pueblo. Esta investigación da algunos aportes al trabajo objeto de estudio, en el sentido que es determinante para la gestión municipal la incidencia que tienen las comunidades en la misma.

Silva, M. (2002), la presente investigación fue realizada para optar al título de Magíster en Ciencia Política Mención Gerencia Pública en la Universidad de Carabobo, Área de Estudio de Postgrado, y tiene mucha similitud con el trabajo en referencia, ya que en la misma presenta un estudio y evaluación de los procesos de gestión pública que se conformaron con la nueva forma de organización estructurada a través de la división político territorial que se realizó en el Estado Carabobo en 1964. Además trata de analizar si esa división territorial ha contribuido a mejorar la eficiencia administrativa y el incremento de la participación ciudadana en las decisiones de carácter local. Esta investigación presenta una serie de lineamientos que han sido aporte fundamental para el desarrollo de las recomendaciones que se llevaran adelante en el trabajo objeto de estudio.

## **2.2. Bases Teóricas**

### **2.2.1. La Gerencia Moderna una Alternativa Organizacional**

En la Gerencia del siglo que recién terminó, se observó como el funcionamiento de muchas empresas así como de las instituciones del Estado, creadas estas con mira a generar el bienestar colectivo; concluyeron en fracaso. Fracaso que ha sido causado por la orientación inequívoca de lo que la gerencia ha debido hacer y no ha podido hacer en cuanto a la ejecución de sus políticas. Es decir se ejecutaron distintas acciones sin tener muy claro de lo que les correspondía hacer.

A pesar de las distintas modas administrativas que surgieron para mejorar la calidad de vida de las personas, establecer más competencia, para ser más excelente; y para ello se crearon montañas de libros e infinidad de artículos sobre las distintas facetas de las tareas ejecutivas, sin embargo no se ha logrado prestar verdadera atención a lo que un gerente debe hacer; lo cual debe estar orientado a lo que el cliente o consumidor requiere, como es el caso de la empresa privada; mientras que en la institución pública debe hacer lo que demanda la sociedad.

Los que dirigen las empresas o instituciones públicas, como lo ha dicho

Drucker (1988) no actúan en función “de lo que en ellas debe hacerse”. Por tanto, es necesario que para este nuevo siglo que ha comenzado se piense verdaderamente en una gerencia sustentada en el conocimiento.

A continuación se esbozan algunos aspectos que interesan conocer sobre la definición o enfoques, el origen y desarrollo de la gerencia moderna.

#### ***2.2.1.1. Definición o enfoques de Gerencia***

La Gerencia, conocida también como administración y/o gestión, es el proceso emprendido por una o más personas para coordinar las actividades laborales de otras personas con la finalidad de lograr resultados de alta calidad que cualquier otra persona, trabajando sola, no podría alcanzar.

En atención a ello, se puede decir que la gerencia o gestión, es un proceso que comprende determinadas funciones y actividades laborales que los gerentes deben llevar a cabo a fin de lograr los objetivos de la empresa. En la gestión, los directivos utilizan ciertos principios que les sirven de guía en este proceso. Clasificar la gestión como una disciplina implica que se trata de un cuerpo acumulado de conocimientos susceptibles de aprendizaje mediante el estudio.

#### ***2.2.1.2. Origen y Desarrollo de la Gerencia***

En las primeras cinco décadas del siglo XIX el fenómeno de la gerencia era desconocido, así como lo eran también las empresas que hoy los gerentes dirigen. En las compañías existentes de la época como las manufactureras no había gerentes, sólo encargados que siendo a su vez trabajadores, debían mantener la disciplina sobre un grupo de trabajadores.

Ya en el siglo XX, después de los descubrimientos sobre la actividad de “administrar”, desarrollados por Frederick W. Taylor (entre 1885 a 1.910), surgieron nuevas ideas en el campo de la administración, que han tratado de minimizar la complejidad del fenómeno organizacional, y se conoce como paradigma dominante.

Durante los años ´50, el paradigma dominante era la organización. Es decir se creía que cualquier problema en la organización se podía resolver mediante un

estudio de la misma o un cambio en su organigrama. Pero la experiencia demostró que aun a pesar de estar bien organizadas fracasaron. Así que, las ciencias administrativas buscaron otro paradigma.

En las décadas ´60 y ´70, se aplica la estrategia, entonces los mismos asesores de los años cincuenta cambiaron de nombre y pasaron a llamarse asesores en planificación estratégica. La idea era que las empresas que tuvieran una estrategia superior a la de sus competidores, serían las que tendrían éxito, por lo tanto las demás fracasarían. Sin embargo, se hizo evidente que una estrategia es tan sólo un plan de acción sobre el papel y para llevarla a cabo, son necesarias las personas.

Al respecto, Peter Drucker (1992), ha dicho que los problemas verdaderamente importantes para los gerentes (management) no vienen de la tecnología ni de la política, y que los mismos no se han originado fuera del gerente ni de la empresa, sino que se trata de problemas originados por el gran éxito que ha ido logrando el propio gerente a través del tiempo.

Se tiene pues, que en el pasado (última mitad del siglo XX), se consideró la organización, luego la estrategia y la calidad total; hoy se vuelve a la organización con el tema de la reingeniería y quien sabe que se va a importar o considerar en el mañana para comprender el fenómeno gerencial en los países latinos.

Así, a través del tiempo y más allá de las modas administrativas, se hace necesario buscar los verdaderos aspectos que rigen el comportamiento de las organizaciones, como son: el mercado o marketing, la psicología organizacional, las finanzas, la planificación y la competitividad; todo ello basado hoy en la “revolución del conocimiento”.

Cada una de estas áreas especializadas hablan de un lenguaje propio y se han concentrado solamente en lo suyo. Por esta total desvinculación entre las áreas funcionales ninguna comprende el papel de los demás y menos el de las organizaciones como un todo.

En este sentido, el gran desafío de la gerencia es tratar los problemas administrativos en forma global, aunque las empresas tratan la búsqueda de

soluciones por áreas y reducen el problema a una sola dimensión, cuando ciertamente el problema es multidimensional o global.

Hasta ahora, se han capacitado gerentes que lo saben todo en el área de su especialización y no entienden nada del manejo general. Es decir el problema fundamental es consecuencia de la falta de capacitación gerencial en su nivel multidimensional o integral; por lo que hoy día, consciente de estas fallas de especialización, se plantea el análisis global de las organizaciones, por lo tanto para algunos autores lo importante es considerar la “Gerencia Integral”.

### **2.2.2. La Gerencia Integral**

La Gerencia Integral, es el enfoque más reciente para estudiar la gerencia, se puede decir, que es el arte de relacionar todas las facetas del manejo de una organización en busca de una mayor competitividad, con inteligencia basada en el conocimiento.

Sallenave (1996), expone que uno de los aspectos que debe regir en la gerencia es la competencia, por cuanto en el ambiente de apertura económica que están viviendo todas las organizaciones, incluso las entidades públicas, en Latinoamericana, no existe otra alternativa que competir o fracasar. Entendiendo, que el sentido de competencia de las instituciones del sector público, cuya función sea la prestación de servicios sociales, debe estar medida desde el punto de vista de la capacidad de sí misma, de prestar cada día más y mejores servicios a los ciudadanos. Y asumiendo, que aquellas de carácter mercantil con funciones de productoras, tanto a escala nacional como internacional, en el caso Venezolano las empresas de Estado como PDVSA, si deben estar sometidas a los requerimientos de la competitividad, que hoy lo exige la realidad global.

En este orden de ideas, es de suma importancia considerar en la gerencia integral las siguientes funciones:

1. La estrategia: para saber a dónde se va y cómo lograrlo. Aquí debe

imperar la creatividad para impulsar el futuro de la organización.

2. La organización: porque se debe llevar a cabo la estrategia eficientemente. Pensar en la organización como un todo.

3. La cultura: se considera para dinamizar la organización y animar a su gente.

La gerencia integral afirma sus bases en la competitividad, ya que el éxito de la organización, es relativo con respecto al desempeño de los competidores. Esta percepción de integralidad supone un conjunto de características deseables que debe contemplar la gerencia moderna; por lo tanto ello supone que un gerente que dirija las organizaciones de este siglo XXI debe ser un gerente integral.

#### **2.2.2.1. El Gerente Integral**

La complejidad creciente de la gerencia moderna obliga a buscar, mas allá de la dicotomía tradicional entre especialistas y generalistas, un nuevo tipo de gerente, que utilice habilidades del pensamiento creativo, lidere el cambio y esté capacitado para manejar las empresas o instituciones del siglo XXI, el cual deberá ser experto en su área funcional y seguidor del manejo global de la organización en forma inteligente.

A continuación se describen los parámetros usados hoy día, por el Gerente Integral, los cuales están enmarcados en cinco recursos que maneja, entre ellos se consideran los siguientes: (a) recursos humanos (personas), (b) recursos físicos (plantas, equipos, productos), (c) recursos financieros (dinero), (d) recursos tecnológicos (tecnologías) y (e) el tiempo. Todos estos recursos, hacen que la empresa del siglo XXI, reparta las tareas entre varias gerencias más o menos independiente, como son: (a) gerencia de personal, (b) gerencia de producción, (c) mercado, (d) catastro y otras; (e) gerencia de finanzas o de hacienda, (f) gerencia de investigación, desarrollo o informática, y (g) gerencia de planificación.

Por tanto, como la empresa es un todo; cada acción que se realice en una gerencia afecta a las demás, es decir, el gerente general no puede perder el tiempo

pacificando a las gerencias internas, cuando el verdadero enemigo se encuentra afuera y se llama la competencia. Por lo tanto, debe aprovechar la tecnología moderna que le permite con la ayuda del computador integrar las gerencias en un solo sistema, lo cual facilita la labor interna de la gerencia.

En general, el gerente integral debe considerar en su modo de pensar y actuar los tres ejes de la gerencia integral: estrategia, organización y cultura, o sea debe ser a la vez un gerente estratega, un gerente organizador y un gerente líder.

Como ya se mencionó anteriormente, el gerente integral actúa como: (a) gerentes estratega, (b) gerente organizador, y (c) gerente líder.

El gerente estratega es alguien que tiene la osadía de pensar que puede controlar su futuro, en cierta medida, y por ende forja el porvenir de su organización, facilitando las relaciones entre la empresa y su entorno.

En este sentido, formula un marco conceptual de esas relaciones, es decir traza un mapa mental de la situación actual de la empresa en relación con la competencia, e imagina su futuro dadas las tendencias de la tecnología del mercado. Todo ello lo combina con las capacidades humanas, financieras y técnicas de la organización. Bajo el marco de estas condiciones debe preguntar: “¿Dónde estamos y hacia donde estamos encaminados?”. Luego se imagina caminos alternativos, o sea, diseña el futuro en vez de aceptarlo.

El gerente – estratega, debe tener visión de lo que podría ser la empresa del mañana. De esta visión deriva la misión de la empresa, es decir la articulación de la razón de ser y de sus objetivos esenciales. El gerente estratega es un visionario.

La última función del gerente – estratega es la implementación y el control de la estrategia, para lo cual debe considerar una implementación no rígida, ya que el entorno sigue evolucionando mientras el gerente la formula.

Por otro lado, en lo que respecta al control, este tiene dos aspectos: (a) averiguar si la estrategia logró sus metas (eficacia) y (b) si lo hizo de la mejor manera posible, es decir, la más económica (eficiencia).

Otra característica importante del gerente estratega es la de ser un político, por

lo que debe manejar el arte de sacar partido de las circunstancias para cumplir la misión. En este sentido, no sólo se dedica a resolver los problemas del medio ambiente, sino que busca activamente las oportunidades.

En relación con lo anterior, se puede plantear que la oportunidad, es tal vez la cualidad principal del gerente – estratega, quien aprovecha las oportunidades para salir adelante hacia el cumplimiento eficaz y eficiente de la misión.

Por su parte, el gerente organizador, se encarga de definir las tareas de cada uno y diseñar un organigrama con líneas de autoridad y responsabilidad. Es decir, la función de organizar es darle a un grupo de personas los medios para llevar a cabo una tarea. Además se debe pensar en toda la estructura de la organización, la cual comprende un área formal y otra informal.

La estructura formal comprende la organización propiamente dicha, representada por el organigrama, el sistema de objetivos que rige cada parte de la organización, el sistema de información y de decisión, el sistema de incentivos en cada nivel de la organización; y por otro lado, la estructura informal, comprende las relaciones entre los individuos que habitan la organización y sus comportamientos. Esto incluye: las relaciones de poder (formal e informal), y las expectativas mutuas de los miembros de la organización.

En general, se puede decir que el gerente integral es responsable del desempeño global de la empresa y que este depende, al mismo tiempo, de la estrategia de la empresa, de su esquema organizacional y de la congruencia entre los dos.

Hoy en día, el gerente estratega y organizador se encuentra bastante ocupado, lo que origina la falta de comunicación entre la gerencia y su equipo, es decir se olvida de su personal. Aunque el gerente integral sea un técnico (estratega y organizador), se le dificulta el éxito sin la cooperación de su entorno, es decir, su personal, clientes, proveedores, entre otros. Esto requiere las cualidades de comunicador y de líder. Como comunicador debe hacerse entender por todos, para hacer comprender la estrategia de su empresa. Como líder, debe influir en el

comportamiento de sus colaboradores, con miras a lograr los objetivos de su organización en una forma eficaz.

Al respecto Nanus (1.994), considera en el líder ciertos roles que son determinantes para lograr un liderazgo efectivo, como son: (a) responsabilidad de fijar la dirección de la organización, (b) ser un buen agente para el cambio, esto significa que el líder debe anticiparse a los desarrollos del mundo exterior; (c) ser un vocero en el sentido de fungir como representante y negociador; y (d) por otra parte ser conductor de todos los que lo acompañan, en miras a lograr la visión de la organización.

### **2.2.3. La Gerencia Pública en Venezuela**

*“La imagen más común de una institución pública es la de una gran maquina burocrática que procesa cantidades de papeles, toma decisiones y brinda los servicios que han ordenado los cuerpos gubernamentales”*

Burt Nanus

#### **2.2.3.1. Antecedentes y Evolución de la Gerencia Pública en Venezuela**

La Gerencia ha surgido con tanta rapidez que se ha vuelto tan indispensable para el cumplimiento de la dirección, tanto de la empresa privada como de las instituciones públicas. La dirección ha enfrentado pruebas tan exigentes, tan desafiantes, tan severas, por las existencias de tiempos difíciles.

En una breve revisión cronológica, el primer intento formal de establecimiento de estudios relacionados con las actividades administrativas comenzó en 1835 con la escuela de Arte de la Taquigrafía, proyecto hecho realidad gracias a la

motorización por parte de la Sociedad Económica de Amigos del País. Después en 1904 durante el gobierno de Cipriano Castro, por primera vez se le da carácter oficial y apoyo presupuestario a los estudios de comercio en el país, decretando la creación de “Escuelas Comerciales”, en Ciudad Bolívar, Barquisimeto además de una “Escuela Superior de Comercio” para la formación de profesores de Ciencias Comerciales en Caracas. Pero, según cuenta la historia estas últimas nunca llegaron a funcionar, sólo las primeras llegaron a crearse en Caracas, Barquisimeto y Ciudad Bolívar en 1913.

Luego en 1935, después de la muerte de Juan Vicente Gómez, se comienzan a hacer intentos para formar personas con capacidad y conocimientos para ocupar cargos de responsabilidad en las organizaciones del país. Con esta idea, en 1937 se crea en Caracas el “Instituto de Administración Comercial y de Hacienda”, de donde se tiene como dato interesante, que para 1942 se graduaron los primeros 17 administradores comerciales formados en el país. Más tarde en 1946, se crean los estudios de Administración en la Universidad Central de Venezuela, los cuales sin duda marcan pautas en una ascendente tendencia de proliferación de áreas afines como Administración, Economía, Contaduría, Relaciones Industriales, Psicología Industrial, Mercadeo y Publicidad.

Paulatinamente se fueron creando estas carreras en las otras universidades del país, creciendo aceleradamente el número de posibilidades para su estudio en nivel universitario o técnico. Ya para mediados de la década de los ochenta, un estudiante podía escoger entre 41 posibilidades de estudio relacionadas con Administración y/o Gerencia y había cerca de 20 mil inscritos en estas ramas en todo el país.

En la actualidad, se puede mencionar que además de las instituciones de nivel universitario públicas, en las carreras antes mencionadas; también en el ámbito privado han proliferado institutos de nivel universitarios y técnicos, que intentan formar especialistas en el área de la administración y la gerencia privada, pero con marcada orientación técnica, entre los cuales se puede mencionar el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). No obstante en la más reciente década en dichas instituciones públicas o privadas, escasamente se han creado

programas cuya especialidad sea la gerencia pública.

Sin embargo, es importante citar la experiencia del Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), donde se han impartido estudios de diversas especialidades, como planificación y gerencia pública. Así mismos, se tiene conocimiento de que algunas Universidades Públicas y otras Privadas, han abierto estudios de Postgrado, que alcanzan incluso en niveles de Maestrías y Doctorado, en la mención de Gerencia Pública (Universidad del Zulia, Universidad de Carabobo, Universidad Santa María, Universidad Simón Bolívar, Universidad José María Vargas).

En Venezuela ha habido una constante preocupación, y en muchos casos alarma, por la forma como se piensa, se gerencia y se toman decisiones en la administración pública. Y generalmente se tiene la apreciación de que: “La imagen más común de una institución pública es la de una gran maquina burocrática que procesa cantidades de papeles, toma decisiones y brinda los servicios que han ordenado los cuerpos gubernamentales” (Burt, 1994, p.261). Imagen que ha venido deteriorándose desde hace muchas décadas; lo que ha traído muchas discusiones sobre las acciones, decisiones y omisiones en que han incurrido quienes han tenido responsabilidad de conducir los entes públicos, en las recientes últimas décadas de democracia que ha vivido el país.

Al hacer un análisis retrospectivo sobre la situación del país, se observa que desde 1958 se iniciaron acciones para sistematizar los procesos administrativos, como ejemplo la creación del Sistema Nacional de Planificación, los procesos de control, el presupuesto por programa, entre otros.

Sin embargo, los esfuerzos y acciones realizadas en todos los gobiernos en casi medio siglo hasta el presente, para lograr un crecimiento económico deseable y satisfacer las necesidades de esta sociedad, y por otra parte los cuantiosos recursos que se han invertido en el proceso de crecimiento de la administración pública no guardan relación con los resultados obtenidos. Al respecto, han comentado, Brewer Carias (1986) y Rodríguez Mena (1986), entre otros, que los resultados han sido una

larga historia de ineficiencias e improductividad. Y muchas organizaciones y poca organización como lo señalan Naim y Piñango (1988).

Conseguir resultados sólo es posible con un esfuerzo adicional al comúnmente esperado, y una constante lucha contra la inercia, las presiones y las condiciones operacionales desfavorables, señala Quintín (1991), acotando además que esa lucha finalmente lleva a los funcionarios a la ineficiencia a mediano o largo plazo; aún a los más competentes, convirtiéndose esto en lo que el llama la “cultura de la ineficiencia”.

Las ineficiencias de la administración pública, para Cova y Hannot (1988), están directamente relacionadas con los procesos es decir, los modos típicos de gestión de los gerentes, sus formas de decidir, de actuar y de administrar.

#### **2.2.3.2. La Nueva Visión de la Gerencia Pública**

Después de analizar las características más relevantes de la gerencia, que se han manifestado a través del tiempo en la gerencia pública en Venezuela, se tiene buenas razones para plantear la necesidad de un nuevo estilo de gestión y un nuevo modo de pensar, decidir y actuar. Al respecto, Kliksberg (1994), plantea que el nuevo paradigma en ciencias gerenciales indica que la excelencia no se halla en el gerente encerrado en su oficina, conectado con su entorno por memorándums, planificando, o aferrado estrictamente a los procedimientos; el gerente debe encontrarse con todos los actores de su entorno, negociar permanentemente con otras entidades, y visualizar cuales son los problemas verdaderamente estratégicos en que debe concentrarse e igualmente descentralizar.

Siendo la administración pública el instrumento del Estado para el cumplimiento de sus fines; en ella se tejen un conjunto de relaciones que la hacen compleja; en este sentido un gerente público debe tener muy claro el papel que le toca desempeñar frente a estas relaciones, las cuales se presentan de diversas formas, así como también considerar su alcance.

El papel del Estado está referido a la ejecución de un conjunto de políticas, las cuales se traducen en metas concretas que tratan todos aquellos aspectos que se deben ejecutar, para dar cumplimiento a las políticas de una determinada sociedad. Para tal efecto, se genera un proceso de planificación y de decisión en cuanto a los pasos a seguir para ejecutar las diferentes políticas y la concreción de las metas, así como la formulación de las prioridades.

Dentro de este esquema general se organiza la gestión pública para llevar a cabo las decisiones, que involucran recursos humanos, materiales, recursos financieros para su ejecución. En este marco de referencia general se inserta el papel del funcionario público o gerente público, quien tiene realmente la responsabilidad de dirección, coordinación, supervisión y control de las políticas y los procesos de planeamiento.

Con relación a lo anterior, Kliksberg (1994), ha planteado la conveniencia de que todo ente público centralizado o descentralizado, requiere de un gerente capaz de dar a su función una proyección macro, que le imprima al programa de gobierno un sentido global. En tal sentido la idea básica del citado autor, es que la gerencia pública debe convertirse en un instrumento de acción política, al servicio nacional.

Por tanto, la gerencia actual requiere cambios profundos, no sólo desde el punto de vista estructural, sino operacional (funcionamiento de la administración), y lo que es más aun, “No existe una fuerza más poderosa que impulse a una organización hacia la excelencia y el éxito duradero que una visión del futuro atractiva, valiosa y factible, y que sea compartida de forma general” (Nanus, 1994, p.278). Pero dicha visión, junto con los demás elementos ha de ser planteados con verdadera voluntad y propósito en los niveles de decisión política, ya que no basta con la utilización de instrumentos que normen los procesos y las funciones.; sino que efectivamente se de cumplimiento a la normativa que se cree para tal fin.

Precisamente, en diversos encuentros de especialistas realizado en el sector público, se estima que la situación a la que debe hacer frente el gobierno, requiere de una administración pública muy dinámica, que le permita atender las demandas de la

sociedad, y cumplir por parte de sus directivos un accionar acorde con esta dinámica, que desarrolle la administración con visión gerencial; la cual debe ir más allá de un mero enfoque administrativo.

Por otra parte, es importante hacer énfasis en una gerencia pública democrática, que genere credibilidad, confianza a la sociedad respecto a la capacidad administrativa para gerenciar lo público en nombre y para la sociedad, que demanda una administración eficiente y honesta en el manejo de sus intereses.

### **2.2.3.3. Algunos Criterios para Evaluar los Gerentes Públicos**

Idealmente, los gerentes en general son juzgados sobre la base de cómo trabajan y cuánto producen. Aunque los criterios con los cuales se evalúan los gerentes frecuentemente son inexactos, generalmente se destacan implícita o explícitamente dos criterios: (a) efectividad y (b) eficiencia.

La efectividad, se puede definir simplemente como el logro de los objetivos. Si el gerente acomete el logro de sus objetivos, en el tiempo establecido y bajo las condiciones definidas, se puede decir que ha sido un gerente efectivo. Sin embargo, la efectividad demasiado costosa se hace inconveniente para cualquier organización. Por lo general es requisito que los objetivos sean logrados con la menor cantidad de recursos.

Desde esta perspectiva, se tiene que los gerentes dentro de un esquema apropiado de evaluación también son juzgados con los criterios de eficiencia, es decir, si han alcanzado las metas y objetivos (efectividad), con lo planeado o con una mínima cantidad de recursos. En este sentido se tiene que ellos habrán logrado la eficiencia. Entonces, una vez que se han fijado las metas y objetivos principales, y en

el caso de un ente público, se hayan presupuestado los recursos para cumplir la finalidad o la misión de la organización, se espera que los gerentes logren los objetivos, una vez ejecutados los recursos presupuestados. Estos gerentes también tienen que elaborar planes para maximizar los servicios de sus organizaciones, a través de la asignación de los recursos.

Al evaluar un gerente, no debería dársele un tratamiento diferente según la organización, tenga o no fines de lucro. Los gerentes en las organizaciones públicas o sin fines de lucro están, aun más, obligadas a dar un rendimiento, por cuanto en su función están comprometidos a dar cumplimiento a objetivos de orden social y además están sujetos a un régimen legal, que ata su deber a lo público.

Sin embargo, Quintín (1993), aclara en cierta forma la dificultad que presenta la administración pública para su eficaz desempeño, por la diversidad de planos que conforman su entorno, como de la misma turbulencia del contexto que lo caracteriza, por los efectos permanentes generados de las crisis económicas y social, que ocurren en el ámbito social. Por ello se que plantea, que el cumplimiento de la misión esté relacionado con la efectividad, aunque el tipo de actividad signifique la limitación de la eficiencia.

En el caso que se está estudiando, se plantea que la misión de esta Gerencia Municipal debe ser la de dar cumplimiento a los requerimientos de los servicios básicos, exigidos por las comunidades de la localidad en cuestión (Municipio Naguanagua), los cuales están perfectamente definidos por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), como son sus competencias. Al lograr cumplir con todo ello, se puede considerar que la institución ha tenido efectividad. Sin embargo, no se podrá asegurar que en cuanto a la utilización o aplicación de los recursos se logre una verdadera eficiencia.

A pesar, de los desafíos y complejidades que ofrece la administración pública, producto del escenario en que se desenvuelve y de la turbulencia del contexto que demanda sus productos, servicios y regulaciones, es importante considerar lo que comenta Kliksberg (1994): "...Reinventar el gobierno significa dar el poder real a los

ciudadanos. Trabajar bajo la llamada “orientación de servicio público” (p.35), ajustándose a sus necesidades reales. Identificarlos cuidadosamente y rendirles cuenta, como destaca Michael Barzelay, citado por Kliksberg (1994): “poner énfasis en el resultado para los ciudadanos”, (p.38).

De lo anterior se extraen tres aspectos significativos, cuando trata lo relativo a “Reinventar el gobierno”; en primer lugar significa “dar poder al ciudadano”; quien a juicio del investigador es el que debe decidir; en segundo, ubica la función del gobierno o de la administración “orientada al servicio público”, que es la función del Estado, servir al pueblo; y por último lo que cita Barzelay (en Kliksberg, 1994): “poner énfasis en el resultado para los ciudadanos”; es aquí donde el valor de la efectividad tiene su valor.

Es por el ciudadano que la instancia pública fija sus objetivos y es por él que debe cumplirlos. Partiendo de esta premisa, es cuando se dice que la gerencia del organismo público y por ende el gerente público ha tenido efectividad en su gestión.

Al respecto, en Venezuela la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), ha destacado una norma en su Artículo 141:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Tomando en consideración los diversos aspectos descritos se pueden completar algunas ideas relacionadas con la formación que deben tener las personas que desempeñen roles a nivel gerencial en el ámbito público, a saber:

1. Vocación de servicio y plena identificación con la función pública.
2. Gran capacidad para efectuar las innovaciones que requieren las instituciones públicas, y los cambios oportunos con la eficiencia y productividad necesaria.

3. Amplios conocimientos en la esfera cultural y técnica administrativa especialmente en todos aquellos aspectos relativos al funcionamiento de la gestión pública.
4. Conocimientos de la realidad nacional, regional, local y del entorno.
5. Y unido a todo lo anterior se debe agregar que el funcionario debe tener un sentido de pertenencia de la patria.

En resumen, todo este conjunto de aspectos mencionados requieren que el gerente público esté preparado para ese rol, y de esta forma responda a los desafíos del presente y del futuro los cuales se presentan en una complejidad creciente.

En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en su artículo 144, promueve la creación de la Ley que regirá las relaciones entre funcionarias y funcionarios públicos y las administraciones nacionales, estatales y municipales, la cual fue aprobada en septiembre de 2002, según Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela No. 37.522.

#### **2.2.4. La Gerencia Descentralizada**

*“Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar....”*

B. Kliksberg

##### **2.2.4.1. La Descentralización en Venezuela**

En América Latina, España había conformado en la época colonial un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado organizado en virreinos, capitanías generales, provincias, corregimientos y gobernaciones.

En Venezuela la evolución política del Estado fue transcurriendo entre centralismo y Federalismo. A partir de 1811 puede decirse que se adopta la forma Federal del Estado lo que constituyó el reconocimiento de autonomías territoriales en

el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados. Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produce el colapso del sistema de Estado Federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una federación centralizada, habiéndose centralizando el Estado en todos los ordenes (Brewer C., 1999). Al respecto Combellas (COPRE, 1989) comentó: “Este hecho puede contribuir a explicar por que, a pesar de la presencia de los principios federales en algunas constituciones decimonónicas, en particular la muy importante de 1864, estos nunca se vieron reflejados en un verdadero Estado Federal”. Es decir el problema se fundamentó siempre en la lucha política entre los caudillos regionales, por mantener su dominio.

Transcurrió un largo tiempo de revoluciones caudillistas regionales y dictaduras hasta 1958. A pesar de algunos cambios políticos producidos en 1946 y 1958, la forma de Federación centralizada continuó.

La Constitución Nacional (1961) formalizó el sistema de Federación, pero centralizada, y asumida por los partidos políticos como mecanismos para monopolizar el poder y acaparar para si la representatividad y la participación política. La norma constitucional tipificaba en su artículo.2: “La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución”. Sin embargo, el logro de la instauración de la democracia, por la caída de la dictadura, estaba signado por la tutela del Estado sobre la sociedad y el protagonismo de los partidos políticos, que marcaban un fuerte centralismo; que impedían el reconocimiento de un verdadero federalismo.

A pesar, de la continuidad del centralismo que seguía imperando aun después de ese momento histórico (1961), se producen posteriormente en la década de los ochenta fuertes motivaciones al cambio, que serían impulsadas por la vía de ciertas reformas; para lo cual se designó a un organismo de investigación y formulación de recomendaciones, la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado), quien después de su diagnóstico propone el “Proyecto de Reforma Integral del Estado”. Dentro del marco de dicho proyecto se contempló la descentralización como

eje fundamental de la reforma, la cual permitiría dar respuestas al reclamo social, y dar mayor oportunidades a la sociedad, de tener acceso a las decisiones públicas a través de la participación.

En consecuencia, la COPRE sugiere como prioridad la elección de gobernadores y de alcaldes, mediante las reformas de las respectivas leyes, la Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (1989), y la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), así como también la reforma a la Ley Orgánica del Sufragio (1989), en lo que respecta a la elección nominal de diputados estadales y de los concejales, lo cual daría inicio a las transformaciones progresivas del sistema político requeridas por el país

Es así, como en 1990 habiéndose logrado en 1989 la aprobación de las reformas de las dos primeras leyes mencionadas, comienza un nuevo escenario político con nuevos actores políticos, con la elección de los gobernadores y alcaldes que representaban a los Estados y a los Municipios respectivamente.

En este sentido, se plantea una descentralización política, en virtud de la transferencia de poder político, del nivel nacional a los niveles más bajos, los Estados y Municipios; ya que ambos espacios territoriales estaban dominados por el centralismo; por una parte el Presidente de la República elegía a los gobernadores y por la otra los partidos políticos a través de sus planchas, decidían la suerte de los diputados a las asambleas legislativas y de los concejales en el poder local.

Para acompañar dicho acontecimiento político, en el mismo año 89 en diciembre, se aprueba el instrumento jurídico para la descentralización, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989), la cual determinaría las bases para las transferencias de competencias del poder nacional al poder estadal, por lo cual, se viene a cumplir un mandato de la Constitución del 61 en su artículo 137, que se mantuvo en expectativas durante varias décadas.

Sin embargo, la referida Ley de Descentralización no prevé la continuidad del proceso hacia el Municipio, como lo observamos en su artículo N° 1: “promover la

descentralización administrativa, delimitar las competencias entre el Poder Nacional y los Estados...”, por considerar que se debía avanzar en la transferencia hacia los Estados que solo tenían cierta competencia residual; mientras que los Municipios las han tenido claramente definidas tanto en la Constitución del 61 (artículo 30) como en la LORM. No obstante, se requería la reforma de dicha Ley de Descentralización para incluir a los municipios, ya que tanto el poder nacional como el regional y local debían marchar concertadamente con relación a las competencias o servicios que fueren descentralizados, para bien del proceso.

En el reciente proceso de cambio constitucional se pudo observar la intención del constituyente de ampliar la concepción descentralizadora. Al respecto, como principio fundamental la CRBV (1999), consagra en su artículo 4:”La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución,...”. El agregado del termino “descentralizado” pudiera significar por una parte la diferencia con la Constitución del 61(artículo 2) y por la otra, la intención del constituyente de diferenciar ese federalismo existente por un nuevo federalismo, y cuya motivación pudo estar basada en conservar el conjunto de valores y sentimientos de igualitarismo social nacido bajo el triunfo de los federales. Por ello, la exposición de motivos del proyecto constitucional manifiesta que, en Venezuela el término “federación” representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el constituyente está en deber de respetar, en la medida que los intereses del pueblo lo permitan.

Sin embargo para el constitucionalista Brewer Carías (1999), el término “descentralizado”, agregado al “Estado federal...” en la Constitución de 1999, quedó en mero nominalismo, y no representó los avances, ni las transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación; y solamente se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Aptitudes del Poder Pública de 1989. Y en todo caso esto significaba, muy poca diferencia entre ambas constituciones.

Por otra parte, en torno al sistema federal de Estado, éste está basado en el

principio de distribución territorial del poder público, y el caso Venezolano se fundamenta en el artículo 136 de la CRBV (1999): “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional...”. Sin embargo para mantener la coherencia, la unidad nacional, y la unidad política de la nación venezolana, exige que dicha distribución del poder se rija, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución: “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Por tanto, en ningún caso, la distribución territorial del poder público podrá atentar contra la integridad territorial de la República, ya que el territorio no puede en forma alguna ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de las entidades políticas que componen el Estado.

De allí que, en cada uno de los poderes que constituyen la división política territorial del Estado se deben establecer los principios que regirán las bases para una acertada dirección y administración, manteniendo el principio de integridad territorial. Por otra parte, toda federación debería responder a un esquema de descentralización política y administrativa, siempre y cuando este sustentada en la Constitución o la Ley, del país.

Sin embargo, la descentralización en Venezuela a pesar de haber abierto las puertas para estructurar nuevos espacios políticos, reformar y modernizar el Estado, se ha venido desarrollando con mucha lentitud, motivado a factores como la falta de voluntad política, que impidieron acelerar dichos procesos.

En todo caso, los esfuerzos por acelerar la reforma del Estado y la profundización y perfeccionamiento de la democracia, estaban un tanto coartados ya que la descentralización debía continuar también hacia el Municipio. Por cuanto, el Municipio se constituyó originalmente como unidad política primaria del territorio, y en el se concentra las demandas de la sociedad. Para solventar esta situación, la CRBV (1999), contempla disposiciones que marcan pautas descentralizadoras hacia el Municipio, y que en todo caso se desarrollará en las leyes respectivas.

#### **2.2.4.2. El nuevo papel del Municipio en el Proceso descentralizador**

El proceso constituyente se presenta como otro escenario político que reformula nuevas pautas para el rediseño del Estado, lo cual se plasmó en la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “CRBV”, aprobada en diciembre de 1.999.

En la CRBV (1999), se desarrolla un conjunto de normas en torno a la descentralización, que, si bien, algunos estuvieron contemplados en la Constitución de 1961, como también en las propuestas de la COPRE (1989), dentro del marco del proyecto de la Reforma Integral del Estado, que se cristalizó para tal efecto, en la Ley Orgánica de Descentralización; es urgente ampliarlos, clarificarlos y profundizarlos, para darle la aplicabilidad y la viabilidad que requiere el proceso de descentralización.

El escenario constituyente brindó una oportunidad inestimable para redefinir el papel del municipio en el contexto general del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil, y ahora es la ocasión para aprovechar promover las bases, que permitirá elaborar un nuevo marco legal sobre la descentralización y sobre la gestión local a través de lo que será la reforma del marco legal estatal, y la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal o bien, Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En este sentido, el constituyente, formuló algunas disposiciones que abordan al municipio, con relación a la descentralización, con criterio de importancia.

Al respecto, el artículo 157 tipifica: “La asamblea nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”; entendida esta como así lo precisa el artículo 158, concebida como política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficientes de los cometidos estatales. En todo caso, el artículo 157, es más o menos similar al artículo 137, de la Constitución del 61, se puede considerar que no podía

omitirse en la Constitución del 99.

El artículo 165, contempla en el segundo párrafo:

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que estos estén en capacidad dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencias estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

Otro avance importante para el nuevo Municipio es el fortalecimiento del valor fundamental como es la democracia, al determinar en el artículo 184, la expansión de la descentralización hacia las comunidades: “La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados, los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...”

De tal manera que, el constituyente, amplió los términos de la descentralización y consideró en su más exacta dimensión la incorporación del Municipio, en el proceso de descentralización. Sin embargo, ello requiere del marco legal que profundice y materialice la disposición Constitucional, por tal caso, es necesario la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, y la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a fin de adaptarse a las nuevas realidades, que hoy vive el país. En cuanto a las competencias y servicios que deberán ser transferidos a sus correspondientes Municipios, considerando sus posibilidades y capacidades de gestión, deberán establecerse a través de la respectiva ley Estatal, como instrumento jurídico del Estado.

Es así, como el Municipio se ha de colocar como el punto clave en el proceso de descentralización como prestador de servicios, en el ordenamiento urbano y como impulsor del proceso de participación comunitaria; donde la imagen de la población urbana suda el paso a un nuevo paradigma de planificación más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos y al nuevo contexto de políticas de desarrollo.

### **2.2.4.3. Importancia de la Descentralización para el Municipio**

La descentralización es importante para la gestión local en muchos sentidos, porque permitirá el desarrollo del Municipio, ya que es un canal que logrará encausar las exigencias de las comunidades; y por ende el avance de la participación; instrumentar los controles desde la sociedad sobre los asuntos locales; exigirá una gestión más eficiente, ejercerá mayor sintonía, mayor identificación y acercamiento entre las necesidades sociales y las políticas del gobierno.

Para su desarrollo el Municipio debe ocupar el puesto que la Constitución le ha establecido a través del tiempo: “unidad política primaria, con personalidad jurídica propia y autonomía dentro de la organización nacional”, cónsono con el nuevo ordenamiento constitucional y con los desafíos de una construcción de una ciudadanía, sujeto del desarrollo económico, social y cultural de las localidades.

Es urgente adelantar la descentralización del ámbito estatal al municipio, que no tienda a reproducir los métodos descentralizadores, puestos en práctica desde el gobierno nacional hacia los Estados, que dieron origen a la conflictividad política entre los poderes. Al respecto el Dr. José Julián Hernández (1997) opinó:

Como en todo proceso político de redistribución del poder, cabe esperar diferencias, tensiones y conflictos. Por muy buena disposición que haya del ejecutivo estatal y por mucha claridad conceptual que se tenga sobre la importancia del municipio en los procesos de descentralización, el asunto de la distribución de competencias y funciones producirá tensiones por parte del Estado....

De tal manera, que los métodos que se aplicaron en el proceso de la descentralización resultaron lentos, demostrando falta de voluntad política para darle viabilidad, a tan importante proceso.

El éxito del proceso de descentralización requiere que entre los poderes involucrados: nacional, estatal y municipal, se redefinan la distribución de competencias y transferencias de los servicios, mediante la cooperación, y

solidaridad, conforme es el mandato de la CRBV (1999), en su artículo. 4.

Conviene advertir, que la descentralización que hoy esboza la nueva constitución no puede quedarse en pura retórica, es necesario que se convierta en un proceso sostenido, es decir, que garantice su viabilidad presupuestaria, impulse su desarrollo institucional y capacidad de gestión; que promueva la capacidad de gestión en sus comunidades, genere mecanismos de control e integración participativa de la sociedad civil organizada y promueva las relaciones intergubernamentales entre el Estado y el Municipio tanto en la formulación de políticas como en la complementación de inversiones.

Por otra parte, la significación de la descentralización para el desarrollo y la modernización de la gestión local, va a depender más de las reformas que acometa el municipio para fortalecer su capacidad de gobierno que de los servicios que le sean transferidos. Sin que ello signifique restar la importancia que tendrán los servicios que se transferirán al municipio, como complemento de las competencias derivadas de las disposiciones constitucionales (artículo 165 y 157 ejusdem), donde las comunidades tendrán un papel fundamental en el proceso de su participación en la gestión local.

El nuevo marco legal de la gestión local deberá dar respuesta a algunos temas, que hoy se consideran de suma importancia para el Municipio, entre los cuales se destacan: Democratizar la gestión pública mediante la transferencia de servicios y funciones administrativas hacia los territorios parroquiales y locales (artículos 173 y 184 ejusdem), como fundamento básico, para darle al ciudadano la oportunidad de ser el propio creador de su gestión.

En los actuales momentos está en discusión en el ámbito nacional el proyecto de Ley orgánica que debe regir para el Poder Municipal, en este sentido se han presentado en distintos escenarios la discusión de varios proyectos elaborados por distintas organizaciones locales (Alcaldías), organismos nacionales (Fundacomún), así como iniciativas de las propias comunidades.

En este sentido el equipo responsable para la nueva Ley Orgánica de Régimen

Municipal, de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales de la Asamblea Nacional, ha declarado abierto formalmente el proceso de consulta pública, participación, discusión y elaboración del nuevo instrumento legal que constituirá la base fundamental para el desarrollo de un Municipio Venezolano, cónsono con el nuevo ordenamiento constitucional y con los desafíos de construcción de una ciudadanía sujeto del desarrollo económico, social y cultural de las localidades (Asamblea Nacional, 2001).

#### **2.2.4.4. La Creación de los Municipios**

La creación de los Municipios, está concebida como la división político territorial de los Estados y se fundamenta en el principio de la distribución vertical del poder, que constituye la verdadera base en que se sustenta el Poder Público dentro del modelo federal como es el caso venezolano, que conlleva la existencia de tres niveles territoriales autónomos, el Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal (Useche, 1998), tipificado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “CRBV” (1999) en su artículo 136.

De ese modelo de estructura, se deriva un sistema de descentralización, donde cada poder tiene autonomía política con todas sus consecuencias, es decir que los entes que ejercen el poder público en los diversos niveles territoriales tienen sus propias competencias, eligen sus propias autoridades y tienen la autonomía que la Carta Magna le consagra en su ejercicio.

Se puede decir que, la creación de nuevos municipios y la elección de su correspondiente gerente, el Alcalde, así como la elección del gobernador como autoridad de la entidad federal, tiene su origen en una descentralización de carácter político, que busca la reformulación de un sistema federal excesivamente centralista.

La primera Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 1978, estableció modalidades para la creación, por fusión o por separación de Municipios; de donde se derivó la obligación de las Asambleas Legislativas de los Estados, de reformar las

Leyes de División Política Territorial, para adaptarlo al nuevo instrumento.

Pasando por las reformas de 1984, 1988 y la de 1989 vigente a partir de enero 1990, la LORM, establece en su artículo 18, las condiciones que deben concurrir para crear un municipio, a saber:

1. Una población no menor de diez mil (10.000) habitantes o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente.
2. Un territorio determinado.
3. Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2500) habitantes que sirva de asiento a sus autoridades y,
4. Capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios. Igualmente se establece que, para la determinación de la suficiencia de los recursos, exige que las asambleas legislativas soliciten a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respecto a la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos.

Como consecuencia de la promulgación de la primera Ley, y por la facultad que le otorga a las Asambleas Legislativas de los Estados para crear municipios, se produce en la década de los ochenta significativos cambios que impulsan la creación de nuevos Municipios.

Es así como, para el año 1990 ya habían sido creados sesenta y ocho (68) nuevos municipios, y para el año 1992 se crearon trece (13) más (Matheus y Romero, 1995). Para finales de dicha década se ve incrementado en trescientos treinta y tres (333) el número de Municipios, de acuerdo a lo señalado por Roche (1999).

Esos cambios que tuvieron su origen en la década de los ´80, contribuyeron a agilizar la aprobación de las primeras leyes de descentralización entre 1.988 y 1.989. Instrumentos Jurídicos tales como: la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de

Competencias y la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; fueron determinantes para la descentralización político-administrativo.

A pesar de todo lo acontecido en la década de los ´80, de acuerdo a lo expresado por Matheus y Romero (1995), se consideró que la descentralización política debía ser complementada con la descentralización territorial (ya que la autonomía política local permite canalizar los procesos de acción social), y lograr así la verdadera transferencia a la sociedad civil, como gestor de su calidad de vida.

En este orden de ideas, suele admitirse que el proceso de descentralización territorial implica iniciativas que permiten desde la toma de decisiones, el acercamiento de la función pública a los ciudadanos y el incremento de la influencia de estos últimos en la gestión de los asuntos públicos (González, Álvarez y Carrillo, 1997)

Es así, como el Municipio se ha de colocar como el punto clave en el proceso de descentralización como prestador de servicios, en el ordenamiento urbano y como impulsor del proceso de participación comunitaria; donde la imagen de la población urbana suda el paso a un nuevo paradigma de planificación más capaz de hacer frente a los nuevos desafíos y al nuevo contexto de políticas de desarrollo.

Para darle legalidad a este proceso de la descentralización territorial la CRBV (1999), ha establecido que la división político-territorial será regulada por una Ley Orgánica Nacional que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa (artículo 16 ejusdem) y será competencia exclusiva de los Estados la organización de los Municipios y demás entes locales.

## **2.2.5. La Gerencia Municipal**

### **2.2.5.1. Evolución Histórica del Municipio y su Régimen Jurídico**

El cabildo es una de las instituciones más antiguas en la tradición jurídica, que desde su origen ha tenido distintas denominaciones. Así se tiene el de “Ayuntamiento”: por ayuntarse o juntarse, es decir, unirse, varias personas en

consejo; “Cabildo”: término que se deriva de “capitulum” que significaba una reunión de monjes; y el de Municipio, que deriva del latín Munus (oficio, obligación, tarea), Capere (tomar), significa organismo encargado de tomar la tarea de administrar la ciudad.

Esta institución, cuyo fin es gobernar y administrar la ciudad, fue creada por los romanos, y trasladada al territorio español cuando lo conquistaron, donde tomó gran importancia como órgano de representación de la voluntad popular. De tal forma, se puede decir que el Municipio ha jugado un importante papel en la historia política occidental.

Con el descubrimiento y conquista de América los conquistadores españoles lo trasladan a las nuevas tierras conquistadas, instalando en cada ciudad fundada la institución del cabildo y el respectivo nombramiento de sus integrantes. El cabildo era parte fundamental de la estructura inicial de toda ciudad junto a la iglesia y a una plaza.

Según comenta, Carrasquero – Hanes (1993), en Venezuela durante la época colonial el cabildo o ayuntamiento estaba formado por el gobernador, seis regidores (antecesores de los actuales concejales) como la asamblea deliberante, y dos Magistrados ejecutivos de las decisiones de esa Asamblea, que se denominaban alcaldes ordinarios, además de un procurador o defensor de la ciudad (hoy Síndico) y el alférez real como magistrado de carácter militar.

Por tanto, la historia venezolana, indica que desde la colonia el papel de los concejales ó regidores prevaleció frente a la figura del alcalde. El alcalde desaparece luego con la independencia; de donde se deduce la poca significación que la figura del alcalde ha tenido en la historia venezolana y la preponderancia del concejo como legislatura colegiada (Kelly, 1993). Sin embargo el Alcalde reaparece nuevamente con la Ley de 1989, para colocarse como rector de la actividad ejecutiva del Municipio.

En lo que respecta al régimen jurídico del Municipio, Carrasquero-Hanes (1993) plantean que:

La evolución de régimen jurídico puede dividirse en tres períodos: la época colonial hasta la consolidación de la gran Colombia en 1821; el período republicano, de 1821 hasta 1947; y la etapa comprendida entre la constitución de 1947 hasta el presente.

No obstante en la actualidad, hay que agregarle otra etapa que ha comenzado con la Constitución de 1999, ya que ésta última le imprime nuevamente el carácter más democrático al Municipio en lo que respecta a la participación ciudadana (artículos 168, 173 y 184 ejusdem).

La etapa colonial, se caracterizó por el establecimiento de un régimen democrático de las discusiones del cabildo, donde se mantenía una intensa labor legislativa; que se manifestaría principalmente en la ejecución y aplicación de las ordenanzas en el ámbito específicamente urbano, la autonomía de los ayuntamientos frente a las autoridades nombradas por la corona y la participación vecinal en los asuntos municipales.

A partir del 19 de abril de 1810 en el ayuntamiento de Caracas se inicia el proceso de lucha por la independencia nacional, luego se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos de Venezuela en 1811, y en el transcurso de sucesivas constituciones, los ayuntamientos comienzan a llamarse municipalidades, y la normativa jurídica sufre ciertas alteraciones en el orden jurídico, que marcaran cambios en el aspecto político, mientras que en el aspecto jurídico administrativo permanecerá igual al anterior modelo colonial.

En el periodo Republicano (1821 - 1947), la Constitución de 1821 mantiene la existencia de los cabildos o municipalidades de los cantones como la nueva división política-administrativa local, se sanciona una nueva Ley que regula la organización y división política de la República en departamentos, provincias y cantones; renovación de los cabildos, numero de regidores, autoridades municipales (alcaldes) y las funciones del cabildo. Lo cual significó poca diferencia con los cabildos coloniales.

Posterior a la Ley de 1821, derogada por la Ley de 1825, y luego en 1830, con la separación de Venezuela de la unión colombiana se crean diversas leyes que

producirán nuevos cambios en el régimen municipal, en sus aspectos políticos, fiscales, económicos y administrativos. Se establecen en las cabeceras de cantón los concejos municipales elegidos por la asamblea municipal, integrada por los electores. Posterior a 1838, los concejos municipales ven incrementada su autonomía administrativa y económica. Para 1857, con la constitución promulgada por José Tadeo Monagas, aparece por primera vez el término “Poder Municipal”. Pero la revolución de 1858 y la guerra de los siguientes años puso fin a ésta última constitución de 1857.

Luego del triunfo federalista y con la nueva Constitución de 1.864, el ordenamiento jurídico sobre la organización y el régimen municipal pasa a ser competencia de los Estados, así las bases legales del gobierno municipal son establecidas por las legislaturas estatales, situación que permanece hasta 1978.

Posteriormente en las constituciones de 1904 y 1936, se cambia la denominación de municipio por distrito, por tanto se establece que los Estados se dividirán en distritos; cuyas municipalidades gozarán de plena autonomía en todo lo concerniente al régimen económico y administrativo.

En términos generales, las características que desde 1864 ha tenido el municipio se consideran las siguientes: la personalidad jurídica del municipio, la composición del concejo municipal en número uniforme de concejales; facultad del concejo en el aspecto administrativo, fiscal y legislativo, la particularidad del presidente del concejo de estar facultado para ser el ejecutivo municipal; creación y organización de las juntas comunales como órganos de representación en los municipios foráneos; establecimiento de una autoridad para la ejecución de las ordenanzas: el prefecto, el cual ha sido funcionario de la administración estatal.

La última etapa, que parte con la Constitución de 1947, mantuvo la denominación de distritos municipales, pero dedicó por primera vez un capítulo al poder municipal, lo cual se ha mantenido así en las sucesivas Constituciones de 1953, 1961 y 1999.

Se ha caracterizado esta etapa, principalmente con la Constitución de 1947,

por fijar las competencias del municipio; se dispone que los miembros de los concejos serán elegidos por votación universal, directa y secreta; instituye el ejecutivo municipal en la figura del presidente del concejo elegido dentro de su propio cuerpo. Igualmente establece normas de fundamental importancia sobre su patrimonio ejidal, respecto a la dotación de ejidos a los municipios y la condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los ejidos.

La Constitución de 1953 promulgada en plena dictadura, significó un notable retroceso, ya que modifica normas sustanciales de la Constitución de 1947, sin embargo, la Constitución de 1961 rescata parcialmente algunas, por lo que en general, en toda esta etapa se conservan algunos de sus preceptos, como lo relacionado a la personalidad jurídica del municipio en su carácter territorial; la autonomía municipal, lo cual ha significado la no-intervención en el ejercicio de sus funciones por ninguna autoridad nacional o estatal, así mismo las ordenanzas, acuerdos o resoluciones no podrán ser vetadas o impugnadas sino por autoridad judicial competente, mediante los tramites que señale la Ley.

Igualmente la Constitución del 61 estableció que la organización de los municipios y demás entidades locales partiría de la propia Constitución, por las leyes orgánicas nacionales o por las disposiciones legales que emanen de los Estados. En cuanto al régimen para la organización, gobierno y administración del municipio la Constitución del 61 estableció la diversidad de los regímenes municipales, basados en las condiciones de población, el desarrollo económico, la situación geográfica y otros factores de importancia. Dispone que la organización municipal deba ser democrática en cuanto a la elección de sus autoridades. En cuanto a la organización espacial de los municipios, estableció la agrupación de estos en distritos e igualmente se podrían agrupar en mancomunidades para atender determinadas competencias.

Diecisiete años después de la Constitución de 1961, se promulga en 1978, la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual conceptúa al Municipio, como “la unidad, política primaria y autónoma,...”, y es, en esta ley orgánica que se comienzan a desarrollar los principios constitucionales previstos en la Constitución

del 61. Se incorporan a esta LORM mecanismos de participación y control, con el objeto de acercar más al ciudadano a su gobierno local; aspectos que se extienden y profundizan en las sucesivas reformas. Se crea la figura del administrador municipal profesional con el fin de hacer más eficiente la gestión local, el cual es remplazado posteriormente en la LORM de 1989, por un alcalde elegido popularmente.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se mantienen los preceptos antes mencionados, y por otra parte se rescatan y se amplían algunos fundamentos, como en lo relativo a los regímenes para su organización, gobierno y administración; sus competencias y recursos van a estar condicionados no sólo a su población, situación geográfica, desarrollo económico, sino que además, debe atender a elementos culturales y capacidad para generar ingresos; además incorpora otros elementos de importancia como asignar al Alcalde como la primera autoridad civil; se agregaran nuevos elementos a la participación ciudadana, como lo constituye la creación del Consejo Local de Planificación Pública con rango constitucional, conformado por actores institucionales y sociales que interactúan en un espacio territorial definido, y permitirán la participación armónica y coordinada, en miras a lograr una gestión local eficiente y oportuna.

De acuerdo a la CRBV (1999) en su disposición transitoria decimocuarta, esta prevista la reforma a la L.O.R.M; mientras tanto se mantendrá vigente la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, las ordenanzas y demás instrumentos normativos de los Municipal.

#### **2.2.5.2. El Marco Legal de la Gerencia Municipal**

En la historia más reciente del Municipio, desde la década de los 70 hasta la actual se han tenido diversas modalidades de ejercicio de gobierno local. Ciertamente, a través de estas tres últimas décadas, el Municipio experimentó una dinámica de grandes transformaciones, en la cual se presentaron algunos cambios de orden político y administrativo.

Antes de la promulgación de la LORM de 1978, el Municipio,

tradicionalmente estaba dirigido por el presidente del Concejo Municipal, a quien le correspondía administrar el municipio. En este caso, entre los concejales electos cada cinco años por la población votante del municipio, se escogía anualmente el presidente del concejo, en quien se depositaba la responsabilidad de dos roles, una función parlamentaria que la ejercía como miembro del cuerpo legislativo, por su condición de concejal; y la otra función la de administrar los intereses del Municipio, es decir todo lo relacionado con el manejo de sus bienes, gastos e ingresos y todas las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, policía municipal etc. Todo ello en sintonía con el resto del cuerpo legislativo, bien en torno a la mayoría política, o bien en función de los acuerdos, allí establecidos.

Con el objeto de diferenciar la función parlamentaria de la administrativa, al promulgar en 1978 la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se establece una nueva figura para la administración del Municipio, en ésta oportunidad la LORM tipifica que en los municipios de más de cincuenta mil (50.000) habitantes se nombrará un Administrador Municipal, como órgano ejecutivo de la administración municipal, en representación del Concejo Municipal, el cual sería seleccionado a través de un concurso, en el seno de la Cámara Municipal, en la cual podrían optar profesionales como: economistas, administradores, contadores, abogados o con experiencia en la administración pública.

De ésta manera el ejercicio de la gerencia municipal, recaería en personas de la sociedad civil, profesionales preparados para el ejercicio de administrar. Lógicamente esto no escapaba de la intromisión del entorno partidista quienes elegían al administrador; bien sea, por las cúpulas del partido de gobierno municipal, o mediante los acuerdos partidistas.

La experiencia resultante de esta nueva organización del Municipio con la existencia de un "administrador profesional", nunca se integró al sistema municipal ya que en la práctica el poder de decisión y ejecución de los actos administrativos, seguían en última instancia en la Cámara municipal y por ende en el partido de

gobierno, ya que con la LORM, de 1978, el concejo seguía siendo el órgano de gobierno municipal con carácter deliberante, normativo y administrativo (art. 30).

Por lo tanto surge entonces la necesidad de reformar la LORM, es por ello que según palabras de Juan Jacobo Escalona, “en 1988 se pensó que un órgano de origen electivo, que contara con un ámbito propio de atribuciones, podría garantizar los valores de representatividad, responsabilidad y eficacia que se diluyen en la autoridad colegiada.

Así, quedó definida en la Ley de 1989 una separación funcional, por una parte; la función parlamentaria deliberante de creación normativa y control estaría a cargo de la cámara o pleno de concejales, y por la otra la función ejecutiva estaría a cargo de un organismo unipersonal llamado Alcalde” (Escalona, citado por Tobio, 1995)

De esta manera la LORM incorpora una nueva figura, el Alcalde, quien será elegido por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta (artículo 51); y cuyas atribuciones básicas desde el punto de vista gerencial, por disposición de la nueva LORM es: “Dirigir el Gobierno y la Administración Municipal o Distrital y ejercer la representación del Municipio” (artículo 74, ordinal N°1).

Esta figura que según Carrasquero-Hanes (1993), existió en la época colonial y en las primeras décadas de la República, y se restaura nuevamente en el sistema político Municipal, porque en cierto sentido, ellos consideraron que un gobernante mientras más cercano esté de sus votantes, será más sensible a sus deseos de eficiencia y motivado a ello se justificaba su elección por la vía popular.

Una de las principales innovaciones de la reforma la LORM de 1989, lo constituyó precisamente la separación de las dos ramas, la rama ejecutiva, la cual es ejercida por el Alcalde como órgano ejecutivo del gobierno Municipal; y la rama deliberante asignada al Concejo Municipal, para el ejercicio de legislar y controlar a la rama ejecutiva. (Artículo 50 ejusdem)

Es importante señalar, que la ley crea otros órganos de gobierno que coadyuvan en el gobierno Municipal como: la Secretaría Municipal, encargada de

asistir en sus funciones al Concejo; la Sindicatura Municipal, quien representa y defiende judicial y extrajudicialmente, los intereses, bienes, derechos y patrimonio del Municipio; la Contraloría Municipal, quien ejercerá el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos correspondiente a la Hacienda Municipal.

En este sentido, el Alcalde creará una estructura administrativa, acorde con las necesidades reales del Municipio, formando de esta manera un tren ejecutivo que le permita la administración del Municipio. Todo este conjunto de unidades o dependencias administrativas deberán ser creadas tomando en cuenta que para gerenciar con eficiencia, el Alcalde debe asumir algunas consideraciones, tales como: (a) el tamaño de la población del Municipio, (b) la capacidad de recaudación de ingresos en el Municipio, y (c) todos aquellos aspectos que permitan las decisiones propias del Alcalde, ya que al respecto la Ley no establece normativa, por tanto debe prevalecer fundamentalmente la autonomía originaria del Alcalde como gobernante y administrador del Municipio.

Por otra parte, las Parroquias fueron consideradas en la L.O.R.M como entes auxiliares de los órganos de gobierno municipal (artículo 34) con el fin de que los vecinos colaboraran en la gestión. Sin embargo esto no se ha hecho en la práctica, ya que en su mayoría han estado mediatizados por los partidos políticos, por lo que sus actuaciones obedecen frecuentemente a los intereses de los partidos políticos. (Carucci, 1997)

La CRBV (1999), establece además la creación de otras entidades locales, con el objeto de promover la desconcentración de la administración del municipio (artículo 173 ejusdem), así como también permitirá la descentralización y transferencia de algunos servicios a las comunidades que demuestren capacidad para asumirlos, a través de ciertas estructuras de la sociedad (artículo 184 ejusdem), mediante mecanismos que establecerá la próxima reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Todo ello con el fin de adecuar la organización, el gobierno, y la administración municipal hacia una eficiente y democrática gestión; que responda a

los intereses del Municipio.

### **2.2.5.3. La Participación Ciudadana en el Proceso de Reinvención del Municipio**

La ciudadanía, como el derecho del individuo a vincularse con los asuntos públicos, se inicia desde la infancia de las personas y se va formando progresivamente en un delicado proceso de socialización política que tiene que ver con la familia, el entorno comunitario, la educación y los mensajes que fluyen en la sociedad. La calidad de esa socialización es determinante para formar personas que asuman su ciudadanía y jueguen un rol mas activo frente a los temas públicos. Ese proceso debe encontrar continuidad en el municipio como espacio ideal para su desarrollo.

Hoy día los derechos de la ciudadanía en todos los ámbitos de la sociedad, como el anhelo de tomar parte en las decisiones públicas, están consagrado como “derecho humano” tanto en el nivel nacional como internacional, es así como en la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” aprobada en Bogotá en el año 1.948, se consagró como un derecho esencial del hombre, el derecho de toda persona, legalmente capacitada a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes; igualmente así se consagró en la Organización de las Naciones Unidas “ONU”, el 10-12-48, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la asamblea General de la ONU en el año 1966, consagró como un derecho humano, que se deriva de la dignidad inherente a la persona humana; el derecho de todos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Desde misma manera se constituyo en el Pacto de San José, en el año 69.

En Venezuela, en acatamiento de tales preceptos la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en enero de 1999, ratificó el derecho del ciudadano de participar en los asuntos políticos del Estado, cuando decidió que el Referéndum Consultivo consagrado en el artículo 181 de la Ley

Orgánica del Sufragio y Participación Política, es instrumento idóneo para la convocatoria de una Asamblea Constituyente. El cual había sido convocado por el Ciudadano Presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías, mediante Decreto N° 3, dictado en febrero de 1999, y publicado en Gaceta oficial de la República de Venezuela (Escarrá, 1999)

En lo que respecta, a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) el artículo 23, establece el respeto hacia todos los tratados, pactos y convenciones relacionados con los derechos humanos, y por consiguiente se le ha dado “jerarquía constitucional”.

En las constituciones de algunos países la participación ciudadana ha sido considerada; así se tienen a España en 1978, Brasil en 1988, Colombia en 1991 y el caso Venezolano en la CRBV de 1999 (artículo 62), esto significa que el proceso de participación como derecho de las comunidades, es un principio que como normativa legal, está estipulado internacionalmente y a lo cual las comunidades y sus organismos de dirección tienen derecho.

El proceso de la participación de la ciudadanía en la historia venezolana tiene y tuvo su punto de referencia en el proceso de 1.810, sin embargo y a pesar de esta clara referencia de la participación ciudadana en la aceptación o no de un gobierno local, posterior a esa fecha no existe una referencia histórica contundente sobre su poder para cambiar el rumbo de los gobiernos locales.

Sin embargo, transcurrida una etapa de dictaduras, y recién entrada la democracia, como es la década de los setenta, se observó el relanzamiento de la participación ciudadana, a través de la gestión de los problemas locales, esto generó el surgimiento de las asociaciones de vecinos y sus federaciones, las cuales han impulsado en gran medida los cambios políticos a nivel del estado y de la participación de las comunidades en el proceso de reforma de las leyes.

No obstante, en la actualidad la participación ciudadana redefine la conformación y acción de los entes municipales, exigiendo transparencia en la gestión de la administración municipal y acceso a los servicios que por derecho y ley

el municipio tiene que prestar a las comunidades. De allí que las comunidades están llamadas a imprimirle a la gestión municipal una nueva visión de efectividad a través de una nueva ciudadanía, teniendo como misión según lo planteado por Restrepo (1998, p.40): “Concebir la democracia como el derecho de participación de todos los grupos sociales en las políticas de interés colectivo”, derecho que se ha plasmado desde 1978 en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la vigente de 1989, en el título X: De la Participación de la Comunidad, en los artículos, 167 párrafo 3, artículos 168, 169 y 170 entre otros.

Por lo tanto, el proceso político iniciado en la década de los setenta, deberá ser visto como un proceso que tiene como objetivo principal redefinir las reglas del poder municipal transformándolo de una Democracia representativa a una Democracia Participativa, en donde las comunidades bajo sus diferentes formas de organización, coparticipen en un gobierno donde las grandes decisiones no descansen sólo sobre la clase política local, sino que, la comunidad pueda eventualmente decidir sobre el manejo de los recursos de los programas, corregir el rumbo de las acciones de los gerentes municipales, cuando las mismas no correspondan con sus promesas electorales y que vallan en detrimento de los derechos de la colectividad.

En Venezuela, en la reforma de la LORM de 1989, se establece el relanzamiento de la función organizadora y promotora de las comunidades, y para tal efecto se crean las juntas parroquiales como entes intermedios entre el gobierno local y la sociedad, las cuales deben cumplir y aumentar el poder de las comunidades y redistribuir de manera eficiente el ejercicio del poder; tal cual lo establece la LORM en sus artículos 32, 34 y 35. A través de este proceso legal se espera que las comunidades sean impulsadas por organismos de participación que descentralicen el poder, y le otorguen la función contralora y consultiva; que permita hacer del gobierno municipal una gestión comunitaria y participativa.

Sin embargo, el proceso de participación de las comunidades en algunas instancias de gobierno local presenta debilidades, en lo que respecta al funcionamiento de las juntas parroquiales, ya que entre éstas y las comunidades no

han logrado engranar una verdadera comunicación, de acuerdo a lo tipificado en el artículo 79 de la LORM; y por otra parte los miembros de las asociaciones de vecinos, igualmente han perdido su rol como defensores de los intereses colectivos, ya que en algunos casos terminan siendo empleados de los órganos de la municipalidad.

No obstante, se puede hacer referencia a algunos casos de organización comunitaria, donde las modalidades de participación de la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales, resultó ser una experiencia novedosa, prometedora y enriquecedora, y es el caso del Estado Lara en la década del noventa donde se intensificaron procesos de interrelación entre las organizaciones de la Sociedad Civil como CESAP, FUDECO, CARITAS entre otras, y los órganos de gobierno tanto central como estatal (Freitez, 1.997).

De allí que, el verdadero proceso de reinversión del Municipio, por o a través de la participación ciudadana debe pasar por una reforma de Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), que permita intensificar este proceso, e incorporar otros mecanismos aparte de los ya existentes, como la consulta técnica a través del órgano de control Municipal, la contraloría Municipal; y la consulta comunitaria a través de las asociaciones de vecinos como órganos representativos de las comunidades. Por otra parte deben crearse las auditorias comunitarias, en donde las propias comunidades organizadas puedan confirmar la veracidad o no de la ejecución de las obras señaladas por los gobiernos municipales como realizados, y el nivel o calidad de las mismas.

Por consiguiente, en atención a la disposición constitucional de 1.999, en sus disposiciones transitorias, la Asamblea Nacional por medio de la Comisión Permanente de Política Interior, Justicia, Derechos Humanos y Garantías Constitucionales, se constituyo desde entonces en un foro permanente, que permitirá el proceso de consulta pública para desarrollar los principios de un nuevo Régimen Municipal que atienda al espíritu y los conceptos establecidos en el Título referido al Poder Público Municipal de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, y a los preceptos para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y a través de la discusión logren finalmente estructurar el nuevo instrumento legal que constituirá la base fundamental para el desarrollo de un Municipio Venezolano (an.htm).

Asimismo, la Asamblea Nacional, para dar continuidad a los procesos de participación, como así lo dispone la CRBV (1999), aprobó la “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, que además de establecer la organización y funcionamiento del Consejo Local de Planificación Pública, define las normas de la planificación integral de las políticas del gobierno local, encaminado hacia la creación de un Municipio cogestionario, con participación armónica y coordinada de la ciudadanía.

## **2.2.6. La Gerencia del Municipio Naguanagua**

### **2.2.6.1. Proceso Histórico Político del Municipio Naguanagua del Estado Carabobo**

En el Estado Carabobo en 1993, distintas organizaciones vecinales de las parroquias Naguanagua, Los Guayos, San Diego, Rafael Urdaneta, Tocuyito e Independencia; después de haber debatido en distintos foros comunitarios se dirigen a la Asamblea Legislativa del Estado con sus peticiones, para lograr la autonomía de su parroquia; argumentando sus solicitudes en los basamentos legales que a tal efecto establecía la entonces vigente Constitución de 1961, en cuanto a la facultad que tiene cada Estado sobre la organización de sus Municipios y su división política territorial (artículo 17, ordinal 2), de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, que le atribuye a las asambleas legislativas la determinación de los respectivos territorios que corresponda a los Municipios (artículo 17), y en el marco de su Constitución Estadal.

Pero, en otros escenarios de la sociedad Valenciana también se discute la inconveniencia de dividir a Valencia, es por ello que posiciones como la del Sr.

Oswaldo Caballero (1996), quien “en defensa de la unidad física y espiritual de Valencia”, consideraba que:

El proyecto de dividir a Valencia en cinco o seis Municipios Autónomos, con una autoridad burocrática, no podrá traer bienestar a los habitantes residentes en los diferentes sectores que constituyen la ciudad, sino al contrario, causaría su deterioro físico, político y administrativo... (p.32).

Así también lo manifiestan personas de la política, como El Dr. Jorge Colmenares, expresidente de la Asamblea Legislativa, citado por Caballero (1996), señala: “La creación de nuevos Municipios autónomos dentro del ámbito territorial de lo que es el Municipio Valencia, constituye una irresponsabilidad sin precedente de la dirigencia política de la región”, (p.22) y agrega, “dislocara aun más los pésimos servicios que actualmente presta la municipalidad de Valencia, y por otra parte esta pretendida autonomía va a multiplicar la frondosa burocracia sindical y laboral que hoy se alimenta casi improductivamente, del patrimonio Municipal...” (p.25).

Otra posición similar, es la del Prof. Gustavo Miranda diputado de la Asamblea Legislativa de dicha época, y protagonista del proceso de la creación de los entes locales, quien también fue entrevistado para este estudio, manifestó:

El nuevo ordenamiento territorial y la creación de las nuevas entidades territoriales debieron fundamentarse en un verdadero estudio técnico, apartando los intereses políticos. Sin embargo, se entendía el deseo de las comunidades por encontrarse en el abandono, y con una alta deficiencia de los servicios públicos. (Caballero, 1996, p.30).

Es así como, a pesar del temor manifestado por muchos, en torno al proceso de la descentralización territorial, llamado incluso como el “desmembramiento de Valencia” y frente a la posición que prevaleció en el medio político denominado por algunos como el oportunismo político, ya que dicho proceso divisionario

representaba la ocasión de asumir posiciones en esos nuevo centros de poder, se produce la discusión política de la conveniencia o no de transferir las parroquias citadas a Municipios Autónomos.

En este sentido, a raíz de las distintas posiciones tanto de los vecinos interesados en sus respectivas parroquias, como la de los demás escenarios Valencianos, fue propicia para establecer el debate político en la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, y en agosto de 1993 se presenta la exposición de motivos del Proyecto de Reforma a la Ley de División Político territorial del Estado Carabobo, por intermedio de la Comisión Legislativa ante la recomendación expuesta por la subcomisión especial designada para dicho estudio; propone a la Cámara del órgano legislador, la admisión del Proyecto de Reforma a la Ley de División Político-Territorial, con el cual se elevan a Municipios Autónomos, las parroquias Los Guayos, Naguanagua, San Diego y Tocuyito-Independencia.

En el mismo exponen entre otros: la ineficacia presente en los grandes Municipios, la inoperancia de las Juntas Parroquiales en cuanto al deber ser de las mismas (artículos 78 y 79 de la LORM) y por otra parte el privilegio desbordado hacia unas parroquias en desmedro de otras (Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, 1993).

En medio de las incesantes críticas de los adversarios de la división político territorial, proveniente de distintos sectores sociales, culturales, e incluso políticos, se realizan las distintas etapas que dan cumplimiento a la creación de los municipios en el estado Carabobo. Es así como, en fecha 21 de diciembre de 1993, y con los votos de más de las dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa, se aprobó el Proyecto de Reforma a la Ley de División Político-Territorial, en concordancia con la Constitución y las leyes (C.N, de 1.961 - LORM, de 1.989 y la Constitución Estadal vigente), el cual entraría en vigencia en un plazo de dos años contados a partir de 1.993, y cuyo objeto fue crear nuevas unidades administrativas en la ciudad de Valencia, elevando a Municipios Autónomos las Parroquias: Naguanagua, San Diego, Los Guayos, Tocuyito-Independencia, estas dos últimas

unidas en un solo Municipio denominado Libertador, (Garrido, 1.996).

La Junta Parroquial existente cesó en sus funciones, una vez que la Asamblea Legislativa, de acuerdo a la LORM en su artículo 21, procedió a juramentar a la Junta Organizadora, constituida por cinco miembros más un Secretario. Esta Junta duró en sus funciones hasta el año 1995, cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones tanto de Gobernadores como de Alcaldes, incluyendo los de los nuevos Municipios.

El caso específico de Naguanagua, se tiene que desde el año 1964, la comunidad Naguanaguense venía solicitando a la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, la elevación de Parroquia eclesiástica (desde su fundación en 1783) a la categoría de distrito. La Asamblea Legislativa hizo una reforma en la Ley de División Político Territorial y la constituye entonces como Municipio foráneo; en 1981 pasa a ser Municipio Urbano.

Continuada las luchas de los vecinos en su Asociación Civil Pro-Autonomía, se produce en 1989 la aprobación de la reforma a la LORM, momento en cual Naguanagua pasa a convertirse en Parroquia Urbana del Municipio Valencia. Posteriormente para 1993 logra finalmente constituirse como un Municipio Autónomo.

Naguanagua, constituye una de las poblaciones más antiguas del Estado Carabobo, y formó parte de los primeros pueblos que constituyeron la primera República (1810), integrando el Ayuntamiento de la Nueva Valencia del Rey dentro de los teniazgos (prefecturas y parroquias), hasta que se creó la Provincia de Carabobo en 1824 (Caballero, 1996). Históricamente fue conocida como el “Valle de Inagoanagoa” (Inagoanagoa, vocablo arawac-caribe, significa abundancia de aguas, y nombre de un cacique que moraba al norte del Valle de Tacarigua) (Sánchez, 1996).

Naguanagua para el momento de su elevación a Municipio autónomo, estaba formada por el casco de Naguanagua, 17 caseríos, 40 barrios, 27 urbanizaciones populares y 70 conjuntos residenciales de acuerdo a la nomenclatura catastral, más urbanizaciones y conjuntos residenciales en proceso que formaran parte del Municipio, todo ello demarcado en una superficie de 275 Kilómetros cuadrados, con

una población proyectada para ese momento en 114.000 habitantes, y según proyecciones del año 2000, estarían en el orden de los 127.000 mil habitantes (Caballero, 1996). Actualmente se estima que alcanza a 160.000 habitantes (Guía del Estado Carabobo, 1999), como consecuencia del crecimiento habitacional constituido por el incremento de urbanizaciones, conjuntos residenciales, así como un emporio comercial en aumento progresivo; y un potencial turístico (histórico, cultural y natural) de amplio desarrollo en el futuro.

Hoy día, ante la gran demanda geográfica-poblacional, los nuevos retos que plantea el nuevo milenio, y en su segundo periodo de gestión de gobierno y tras la experiencia vivida como centro de poder autónomo, el Municipio Naguanagua vislumbra un futuro prometedor, que motiva a ser evaluado.

#### **2.2.6.2. Gobierno, Autonomía, Organización y Competencias del Municipio Naguanagua.**

El gobierno del Municipio Naguanagua esta conformado por dos ramas: la rama ejecutiva, integrada por el Alcalde y nueve (9) directores quienes ejercen el gobierno municipal con asistencia de otros órganos de carácter descentralizados. La rama legislativa ejercida por la Cámara o Concejo Municipal integrado por el Alcalde quien lo preside, nueve (9) concejales de donde se nombra el Vicepresidente del Concejo, un Secretario, Subsecretario, el Sindico Procurador Municipal. Adicionalmente el Contralor Municipal que esta fuera del Concejo Municipal con la autonomía que le asigna la Ley.

En lo que respecta a la Autonomía del Municipio Naguanagua, posee potestad como persona jurídica de carácter público, y tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades locales de sus habitantes, constituyendo, por su objeto, la unidad política primaria y autónoma, dentro de la organización nacional, y que debe su creación a sus condiciones naturales de existencia, y el acto emanado de la Asamblea Legislativa correspondiente, de conformidad con la Ley

Entonces, la autonomía significa independencia de los otros Poderes Públicos; ella significa independencia política, independencia normativa e independencia administrativa, por cuánto constitucionalmente se le otorga el privilegio de nombrar sus propias autoridades, la libre gestión en materia de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

La autonomía política le permite autogobernarse conforme a los mecanismos democráticos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

La autonomía normativa le permite dictar su ordenamiento legal en materias que son de su competencia y dónde no haya concurrencia con otros poderes. En este sentido el artículo 168 de la Carta Magna (1999), establece que los actos del Municipio no podrán ser impugnados sino ante los órganos jurisdiccionales. Los instrumentos jurídicos que la autonomía normativa le permite dictar, son señalados por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), en su Título 1, y en este sentido se mencionan las Ordenanzas, los Reglamentos, las Resoluciones, los Acuerdos, y los Decretos. Instrumentos estos, que son de obligatorio cumplimiento por las autoridades nacionales, estatales, metropolitanas y municipales.

En este sentido, las Ordenanzas, son los actos que sanciona el Concejo para establecer normas de aplicación general sobre los asuntos específicos de interés local. Es por ello que, se tienen ordenanzas de: (a) Aseo Urbano y Domiciliario, (b) Carrera Administrativa, (c) Catastro Urbano, (d) Comercio Ambulante, (e) Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal. Adicionalmente, el Municipio Naguanagua ha dictado las siguientes Ordenanzas Municipales, las cuales tienen plena vigencia hoy día, a saber: (a) Ordenanza Sobre Impuesto a las Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de Índole Similar (2001), (b) Ordenanza Sobre Patente de Vehículo (2001), (c) Ordenanza Sobre Propaganda y Publicidad Comercial (2001), (d) Ordenanza de Impuesto Sobre Inmuebles Urbanos (2001), (e) Ordenanza de Juegos y Apuestas Lícitas (2001), (f) Ordenanza del Régimen de Tasas por los Servicios no emergentes prestados por el Cuerpo de Bomberos Universitarios de la Universidad de

Carabobo, (2002). Estas Ordenanzas recibieron por lo menos dos (2) discusiones en Cámara en días diferentes, correspondiendo su promulgación al Alcalde, publicitándose en la Gaceta Municipal respectiva.

Por otro lado, en lo que respecta a la Autonomía Tributaria, se tiene que ésta le permite al Municipio crear, mediante las citadas ordenanzas, ingresos propios a mediante su potestad tributaria, lo que significa que no pueden crearse a través de otros instrumentos. Jurídicos como resoluciones o acuerdos. A tal efecto se crean por mandato de las Ordenanzas: Impuestos, tasas y contribuciones; tales como: los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos y las patentes sobre industria y comercio, vehículos, Propaganda Comercial y Apuestas Licitas. Así mismo, se crean otros tributos destinados a satisfacer necesidades de un servicio público tales como el aseo urbano y domiciliario

En lo que respecta a la Autonomía Administrativa, se tiene que constitucionalmente ésta se le otorga al Municipio Naguanagua, al permitírsele la libre gestión en las materias de su competencia, de manera que el mismo tiene libertad para recaudar e invertir sus propios ingresos de acuerdo a su conveniencia, sin la injerencia del Poder Nacional o del Estadal, con la salvedad que para ciertos tipos de ingresos como los llamados ingresos extraordinarios, existen disposiciones especiales que el Municipio, sin desmedro de su autonomía, debe cumplir. Ya que le son indispensables para satisfacer las necesidades propias de su colectividad. Los elementos de sustentación legal sobre dicha materia están contenidos en la Constitución la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en sus artículos 168, 170, 171, 173, 178, 179, respectivamente.

Con respecto a la competencia del municipio, el artículo 178 ejusdem, establece que le compete el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en lo que respecta a sus bienes e ingresos y las materias propias de la vida local.

Este orden de ideas, tal y como se desprende de lo señalado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la ley atribuye al Municipio

Naguanagua competencia exclusiva en determinadas materias, así como también le impone un mínimo obligatorio de servicios, los cuales se desprenden de lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), en los artículos 1, 3, 4, 5, 36, 40, 100 al 115, y 120 respectivamente.

Además de estas dos normas jurídicas básicas están las ordenanzas tributarias antes mencionadas, que vienen a desarrollar en detalle lo que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), establecen con relación a la autonomía municipal, tributos o ingresos ordinarios que puede crear, recaudar y administrar la Municipalidad de Naguanagua, en el Estado Carabobo.

No obstante, en la actualidad se esta a la espera de la Reforma de la Ley del Poder Municipal que actualmente esta en discusión en la Asamblea Nacional, lo cual es de suponer traerá consigo aspectos innovadores que mejoraran, por una parte la calidad de la gestión municipal, y por la otra, aspectos que permitirán mejorar calidad de vida de las comunidades.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

#### **3.1. Tipo de Investigación**

La naturaleza de la investigación inicialmente es de carácter exploratorio porque se requirió de una revisión bibliográfica previa. Es descriptivo y estará complementada por la investigación de campo con la aplicación de instrumentos de recolección de datos, como: la encuesta, y las entrevistas que permitieron determinar aspectos relevantes objeto de la investigación, como son entre otros: la actitud de la comunidad frente a la nueva gerencia descentralizada, su interés por dicha gestión y la intención de participación en los asuntos de gobierno.

Las entrevistas, tuvieron un carácter técnico en su contenido, con la intención de que sirvieran de referencia tanto para el marco teórico como para la elaboración de la encuesta. Se consideró pertinente orientar su aplicación en tres categorías de entrevistados, una categoría integrada por personalidades del área política y del ámbito público, que en sus cargos o funciones tuvieron alguna relación directa o

indirecta con el proceso de la descentralización y creación del Municipio autónomo Naguanagua; como son: diputados de la asamblea legislativa, funcionarios del gobierno regional, así como representantes de la sociedad Naguanaguense; otra categoría conformada por personalidades que promovieron la autonomía del Municipio Naguanagua y otro grupo formados por el personal que labora en la Dirección de Hacienda Municipal.

El diseño permitió recolectar sistemáticamente la información sobre tópicos que forman las preguntas del instrumento aplicado. Es también una investigación de campo porque se realiza en contacto directo con los Encuestados, los ciudadanos del Municipio y por otra parte las entrevistas directas con personalidades del ámbito regional y local. Las entrevistas se estructuraron en dos periodos de gestión municipal, en el primero se llevó adelante el diagnóstico mediante la encuesta, y las entrevista I, y II y en el segundo la entrevista III y IV que genero el resultado del diagnóstico de los años, del 2000 al 2003 y se recopilaron mediante notas del sentir de los entrevistados.

### **3.2. Categorías en Estudio**

Las Categorías en Estudio son las siguientes: (a) Descentralización, (b) Gestión Municipal, y (c) incidencias de la descentralización territorial en la Gestión del Municipio Naguanagua. (Ver Tabla 1).

Dentro de la categoría “Descentralización”, se analiza la dimensión “Transferencias” (poder político y competencia administrativa). Por su parte, en la categoría Gestión Municipal, se analizan las siguientes dimensiones: (a) servicios, (b) presupuesto, y (c) participación comunitaria. Y en lo que respecta a la categoría incidencias, se analizan las dimensiones siguientes: (a) mejoras, (b) aportes, (c) desventajas, (d) percepción comunitaria, y (e) cambios generales.

#### **TABLA 1**

### Operacionalización de las Categorías en Estudio

Categorías	Dimensión	Aspectos	Indicador	Fuente	Ítem
<p><b>Descentralización:</b> consiste en reconocer competencias o capacidades de decisión y capacidad de manejar recursos; a organismos no subordinados. Es territorial, cuando reconoce competencia a organismo cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, y es política, cuando reconoce competencia a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado, a los nuevos organismos se les dota de personalidad.</p>	<p><b>Transferencias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Político</li> <li>- Competencias Administrativas:</li> <li>(a) Servicios</li> <li>(b) Recursos</li> </ul>	<p><b>Autonomías</b></p>	- Autonomía Política.	Entrevista I	1,2,3
			- Autonomía Administrativa.	Entrevista II	1,2,3
			- Autonomía Financiera	Encuesta	2
				Entrevista IV	1

<b>Gestión Municipal:</b> Consiste en ejecutar acciones para dar cumplimiento a metas y objetivos fundamentados en la Ley y enmarcado dentro de las exigencias de la comunidad d el municipio y lograr el máximo beneficio para todos.	<b>Servicios Públicos</b>	<b>Servicios a la Comunidad</b>	–Eficiencia: cantidad suministrada –Eficacia: prontitud	Encuesta Entrevista IV	3  2 y 3
	<b>Administración y Hacienda Presupuesto y Control</b>	- Gastos - Ingresos	–Eficiencia	Entrevista III Entrevista IV	Todos los ítems  7
	<b>Participación</b>		- Incentivo hacia la Participación Comunitaria	Encuesta Entrevista I Entrevista IV	4 al 9 4 4 y 5
<b>Incidencias de la Descentralización en la Gestión Municipal:</b> Es el efecto que produce la relación existente entre la descentralización y la gestión municipal.	- Mejoras - Aportes - Desventajas - Participación Comunitaria - Cambios Generales obtenidos	- Servicios - Participación. - Calidad de Gestión.	- Relación entre las categorías	Encuesta Entrevista I Entrevista II Entrevista III y IV	2 al 12  Todos los ítems

Fuente: Pérez (2003).

### **3.3. Población Objeto de Estudio**

El espacio geográfico donde se desarrolla esta investigación, es Naguanagua, convertida en Municipio autónomo del Estado Carabobo, a partir del 21 de Diciembre de 1993, mediante **Ley de Reforma a la Ley de División Político Territorial del Estado Carabobo**, aprobada por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, de acuerdo con las atribuciones conferidas en el Ordinal 3° del Artículo 30, de la Constitución del Estado Carabobo y publicado en Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Extraordinaria N° 494 , el 16 de Enero de 1994.

El Municipio Naguanagua, se encuentra ubicado al norte del Estado Carabobo. Sus límites actuales son: al Norte con las Parroquias Urbanas Bartolomé Salóm Goagoaza y Democracia del Municipio Puerto Cabello, al Sur la Parroquia Urbana San José del Municipio Valencia, línea que pasa por la Urb. Guaparo, la redoma del mismo nombre, hasta la fila del cerro el trigal, al Este el Municipio San Diego, y al Oeste la Parroquia Foránea Simón Bolívar del Municipio Bejuma (Gaceta Oficial del Estado Carabobo, Extraordinaria N° 494, del 16 de Enero de 1994).

La población considerada para esta investigación, fue de 120.000 personas, que representaban la población estimada para el año 1996, basada en la proyección de Oswaldo Feo Caballero en “Memoria Censal y Toponímica del Estado Carabobo” (1996). De dicha población se tomó la muestra para este estudio, cuyos cálculos se determinan a continuación.

### **3.4. Muestra Objeto de Estudio**

Para determinar el tamaño de la muestra se realizó el muestreo probabilística, donde todos los elementos de la población tienen la misma posibilidad de ser incluido en la muestra (Levin, 1996, p.318).

La fórmula empleada, tomando en consideración que el tamaño de la muestra para poblaciones infinitas, es decir mayores de 10.000 datos, fue la siguiente:

$$n = \frac{Z^2}{\frac{E^2}{p \cdot q}}$$

Donde:

Z = Valor tipificado según curva normal

E = Error máximo permisible

p = probabilidad de éxito

q = probabilidad de fracaso

En esta investigación los niveles fueron:

Nivel de confianza = 95%, lo que significa un valor de:

$$Z = 1,96$$

$$n = (1,96)^2 = 460 \text{ personas}$$

$$E = 4,57\%$$

$$(0,0457)^2$$

$$*p = 0,5$$

$$\frac{0,5 * 0,5}{0,5 * 0,5}$$

$$*q = 0,5$$

Cabe destacar que se utilizó el máximo de probabilidad de éxito y fracaso, es decir 50 por ciento para cada uno.

Una vez calculado el tamaño de la muestra, se procedió a seleccionar los sectores a encuestar. Para ello se tomó como referencia la nomenclatura catastral elaborada por Feo Caballero (1996), estructurada en: Urbanizaciones, barrios y urbanizaciones populares, caseríos, poblado y casco de Naguanagua, y por otra parte se considero la información de la Alcaldía respecto a su nomenclatura catastral (Anexo B). Seleccionando sectores de mayor concentración poblacional, por ser zonas propensas a mayor conflictividad y por ende quienes requieren más atención de la Alcaldía.

De los barrios y urbanizaciones populares, donde se concentra mayor población se seleccionaron los siguientes: La Cidra, Güere, Brisas de Tarapío, Colinas de Tarapío, Guayabal, Unión, La Luz, Colinas de Girardot, Santa Eduvigis (Viv. Rural de Bárbula), Los Próceres, Bella Vista, Fundación Carabobo, Lorenzo

Fernández, El Rincón, Tazajal (Anexo B: Sectores 8, 10, 14, 16, 19, 20, 21, y 29).

De las Urbanizaciones igualmente se escogieron las de mayor población y antigüedad: Santa Ana, Capremco, Tarapío, La Begoña, La Campiña, Chaguaramal, Crialinda, La Entrada, Las Quintas, Los Guayabitos y Palma Real. También, se considero encuestar el casco de Naguanagua, los poblados de La Entrada, Trincheras, el Caserío Las Marías y sus alrededores (Anexo B: sectores 1, 4, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 17, 18, 30 y 38).

La escogencia de los valores de cada sector encuestado se hace en forma aleatoria, utilizando la formula:  $n/N$ , donde:

$n$  = muestra

$N$  = población

$$460/1200000 = 0,383$$

De este modo se escogerían un 0,383 % de cada estrato o sector seleccionado.

Sin embargo, como en la presente investigación no se hizo un muestreo por estrato social-económico, la muestra se estructuró al azar, en función de los sectores más representativos de los distintos estratos socio – económicos, quedando conformada como sigue en el siguiente Cuadro:

#### **Estratificación de la Muestra**

<b>Categoría</b>	<b>Muestra</b>
Urbanización	115
Barrio	100
Urbanización Popular	180
Casco	15
Caserío	10
Poblado	40
<b>Total Muestra:</b>	<b>460</b>

**Fuente:** Pérez (2000).

Además, de esta muestra estratificada a través de la formula aplicada, se procedió a realizar a un grupo de representantes del poder administrativo y personas ligadas al proceso de administración publica unas entrevistas en forma no estructuradas para diagnosticar la gestión municipal en el municipio Naguanagua correspondiente al periodo 2000 al 2003.

### **3.5. Instrumento de Recolección de Datos**

Los instrumentos de recolección de datos fueron de dos tipos, a saber: (a) Encuesta y (b) Entrevista de forma no estructurada.

La Encuesta constituye el Instrumento base del trabajo de investigación, pues sirvió para recoger la información fundamental que abordaron los aspectos relacionados con los objetivos planteados en la investigación (ANEXO A). Consta de 12 ítem cerrados, conformados de respuestas para el ítem: 8 dicotómicas (Si, No), 2 de escala valorativa (Muy mala, mala) y dos ítem cuyas respuestas son de selección simple. La Encuesta fue aplicada a la muestra seleccionada (460), con preferencia a los jefes o jefas de familia con mas de dos años de residencia en la localidad, y mayoría de edad (dieciocho años), por considerar ya poseen un sentido critico de los problemas de su comunidad. El instrumento se aplicó antes de culminar el primer periodo (1996 – 2000) de gestión Municipal, y también se procedió a la realización de entrevistas no estructuradas I, II, III, y IV; que se aplicaron unas a personalidades expertas en el área política y en el ámbito público tal como del Ejecutivo Regional, de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, la Universidad de Carabobo y personalidades de la Sociedad Valenciana., que en distintas posiciones participaron en el proceso de la descentralización en el año 1993 (Anexos C), por otra parte se entrevistaron a personalidades del ámbito local de Naguanagua (Anexo D) que promovieron la elevación de Naguanagua a Municipio Autónomo, y a funcionarios de la gerencia municipal en el periodo 2000 – 2003 (Anexo E). Por último las entrevistas

aplicadas a diferentes ciudadanos del municipio ((Anexo F). que fueron abordados al azar para indagar sobre los aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, y las mismas se realizaron para el periodo del 2000 – 2003.

### **3.6. Validación del Instrumento**

Se siguieron las técnicas científicas señaladas como válidas para la construcción de instrumentos. La validez y confiabilidad de contenido fue sometida a un Panel de Expertos integrada participantes de la maestría de Gerencia Municipal y de Ciencia Política.

Los tres (03) expertos consultados verificaron su contenido y redacción así como la pertinencia con los objetivos de la investigación e hicieron sus observaciones aproximadamente al 15% de ítem, los cuales fueron corregidos en su totalidad, para ser aplicados posteriormente a la muestra seleccionada.

## **CAPÍTULO IV RESULTADOS**

Los resultados procesados en esta investigación se obtuvieron a través de la aplicación de los diferentes instrumentos de recolección de datos, como son: la Encuesta y las Entrevistas no estructuradas, de donde se obtuvo la información que nutre el objetivo propuesto en este trabajo. Respecto a las Entrevistas no estructuradas se hicieron diferentes preguntas donde se fue tomando nota de las respuestas que iban suministrando los entrevistados.

### **4.1. Análisis de los Resultados.**

Para lograr mayor objetividad en las respuestas de los instrumentos de recolección de datos utilizados en esta investigación, se procedió a recaudar la

información en dos periodos; el primero que va desde 1996 al 2000, lapso que comprende el primer periodo de gestión del nuevo Municipio Autónomo de Naguanagua, donde se aplicaron: la Encuesta y las Entrevistas. Dichos instrumentos tienen como objetivo indagar sobre la receptividad de la comunidad respecto al nuevo Municipio Autónomo. El segundo lapso que corresponde a una nueva gestión administrativa y comprende del año 2000 al 2003; se aplicaron Entrevistas no estructuradas con la finalidad de considerar el desarrollo diacrónico de la gestión Municipal de Naguanagua.

Todo ello permitió lograr a cabalidad los objetivos planteados en dicha investigación.

### **Análisis de los resultados de las Encuestas correspondientes al período 1996 – 2000.**

Los resultados originados por la aplicación de la Encuesta se procesaron mediante la elaboración de frecuencias absolutas y relativas, lo cual se complementa con sus respectivos gráficos, de manera tal que ello permite la mejor descripción de los resultados obtenidos en cada ítem del instrumento.

Es importante destacar que para cumplir con el objetivo de la investigación, para aplicar la encuesta se estableció como condición mínima, que los seleccionados tuvieran no menos de dos años de residencia en el Municipio Naguanagua.

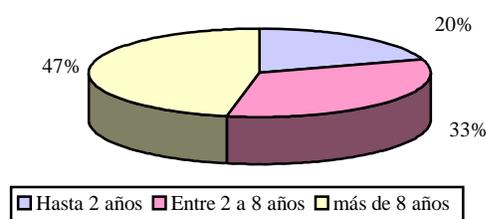
#### CUADRO 1

##### Tiempo de Residencia en la Comunidad

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1. Hasta dos años	91	20%
2. Entre 2 a 8 años	152	33%
3. Más de 8 años	217	47%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

**GRÁFICO 1**  
**Tiempo de Residencia en la Comunidad**



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

El cuadro 1 y el gráfico 1 indican, que más de las tres cuartas partes de la muestra tienen más de dos años en el Municipio, por lo tanto se tiene confianza en los datos aportados por los encuestados; mientras que, menos de la cuarta parte de los sujetos de la muestra están en la escala de los que tienen menos de dos años. Por lo tanto se cumplió la condición establecida para la aplicación del instrumento, es decir la mayoría tiene más de dos años viviendo en la localidad de Naguanagua.

Sin embargo, se debe destacar que en el proceso de la aplicación de la encuesta, se observó que las personas que tenían menos de un año viviendo en el Municipio Naguanagua, por voluntad propia se excluían, por considerar que no estaban en capacidad de opinar sobre un lapso de tiempo que no vivieron en la comunidad.

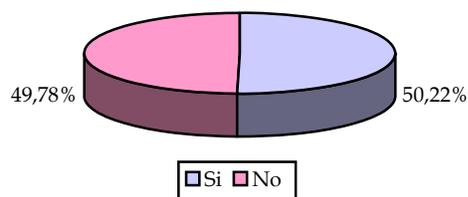
**CUADRO 2**

**Beneficiada Naguanagua con la elevación de  
Parroquia Urbana a Municipio Autónomo**

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	231	50,22%
2.No	229	49,78%
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

**GRÁFICO 2**  
**Beneficiada Naguanagua con la elevación de**  
**Parroquia Urbana a Municipio Autónomo**



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

Al consultar a los sujetos seleccionados de la muestra, sobre el beneficio de la elevación de Naguanagua a Municipio autónomo, en el Cuadro 2 y el Gráfico 2, se observa que la mitad consideró que Si salió beneficiada y la otra mitad opinó que No, por lo cual se puede percibir que, a pesar de estar de acuerdo con la autonomía, esa mayoría aceptaban la descentralización territorial; sin embargo la respuesta dada refleja una gran insatisfacción, e inconformidad con la gestión.

**CUADRO 3**

**Actuación de la Alcaldía en atención a los problemas por servicios prestados**

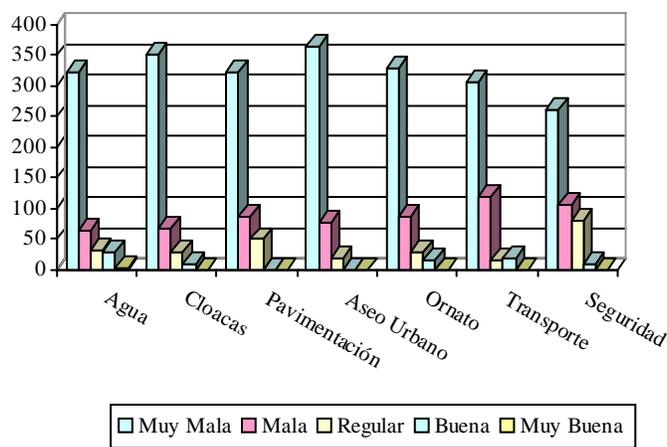
Servicios	Alternativas									
	Muy Mala		Mala		Regular		Buena		Muy Buena	
	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR	FA	FR
Agua para consumo	322	70%	66	14%	32	7%	38	8%	2	1%
Cloacas, Aguas Negras y Drenaje	352	77%	68	15%	30	7%	10	1%	0	0%

Pavimentación y Aceras	322	70%	88	19%	50	11%	0	0%	0	0%
Aseo Urbano	363	79%	77	17%	20	4%	0	0%	0	0%
Ornato y Embellecimiento	329	72%	86	19%	30	6%	15	3%	0	0%
Transporte Colectivo	305	66%	120	26%	15	3%	20	4%	0	0%
Seguridad Pública	260	57%	108	23%	81	18%	10	2%	1	0%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

### GRÁFICO 3

#### Actuación de la Alcaldía en atención a los problemas por servicios prestados



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

En el cuadro 3 y gráfico 3 referidos a ítem N° 3, se reflejan las respuestas que emitieron los 460 encuestados, sobre la calidad de los servicios prestados por la alcaldía durante los años 1996 y 2000, y estos se vinculan específicamente con la calidad los servicios mas solicitados por las comunidades; como el agua potable para el consumo, las cloacas y drenajes de aguas negras, pavimentación y aceras, aseo urbano, ornato público, transporte colectivo urbano y seguridad pública.

Al respecto, las respuestas emitidas en su gran mayoría oscilaron entre Muy Mala y Mala; es decir, en general las respuestas dadas a cada uno de dichos ítem estuvieron contempladas entre el 80% y 90% de las frecuencias que se inclinaron por las alternativas Muy Mala y Mala, de donde se deduce que de cada 10 sujetos entrevistados en la muestra 8 ó 9, consideraron que los servicios recibidos en la gestión del Municipio Naguanagua durante los años 1996 y 2000, fueron entre Muy Mala y Mala respectivamente.

#### CUADRO 4

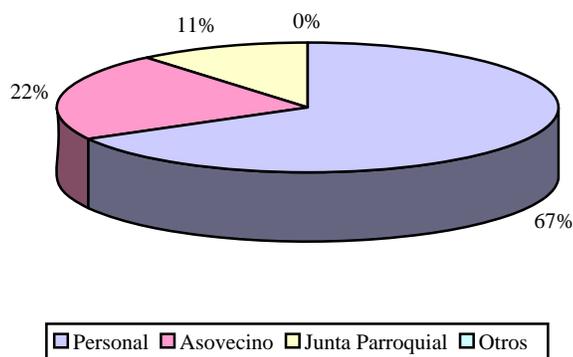
##### Canalización de los Problemas de la Comunidad

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1. Personal	310	67%
2. Aso-vecinos	101	22%
3. Junta Parroquial	49	11%
4. Otros	0	0%
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>100%</b>

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

#### GRÁFICO 4

##### Canalización de los Problemas de la Comunidad



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

Al indagar sobre los canales de participación, en el ítem N° 4 se le preguntó a los sujetos de la muestra como canaliza los problemas de la comunidad y se le indicó las diferentes opciones, por lo cual el análisis respectivo lo refleja el cuadro 4, y el gráfico 4; donde refleja que más de la mitad de los encuestados de la muestra respondieron, que lo hacían personalmente, una cuarta parte lo hace por intermedio de las juntas de vecinos y solo un 11%, es decir uno de cada diez sujetos de la muestra lo hacen a través de la junta parroquial.

#### CUADRO 5

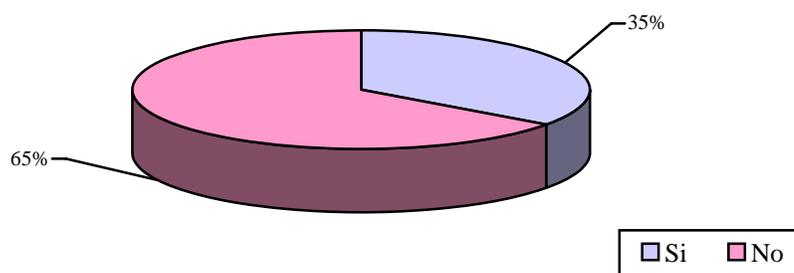
##### Consulta de parte de Organismo o Autoridad Competente

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	163	35%
2.No	297	65%
2.Cuál		
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

#### GRÁFICO 5

##### Consulta de parte de Organismo o Autoridad Competente



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

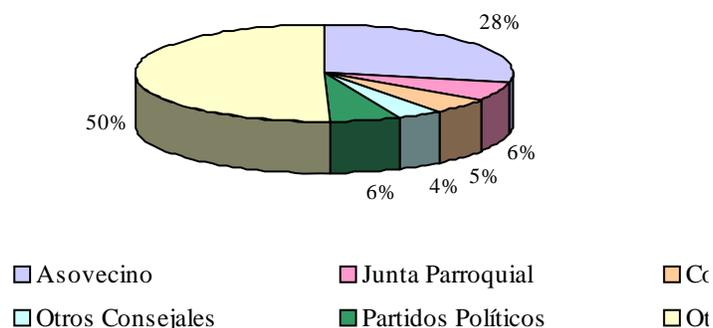
En el cuadro 5 y su gráfico 5, se muestra que más del cincuenta por ciento de los encuestados de la muestra, dicen no haber sido consultados por ningún organismo, mientras que solo una tercera parte de los sujetos de la muestra confirmó si haber sido consultado por diversas personas, lo cual analizaremos en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 5 - 1**  
**Organismo Consultor**

¿Cuál?	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Aso-vecino	46	28%
2.Junta Parroquial	10	6%
3. Concejal de Ng.	8	5%
4. Otros Concejales	7	4%
5.Partidos Políticos	10	6%
6. Otros.	82	50%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

**GRÁFICO 5 - 1**  
**Organismo Consultor**



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

A través de estos dos cuadros 5 y 5.1 y los gráficos 5 y 5.1, se analiza el ítem N° 5, donde se observa que más de la mitad de los encuestados respondieron que no han sido consultados por nadie, para conocer los problemas de la comunidad, mientras que una tercera parte si dicen haber sido consultados.

Por tanto, aquellos que dijeron que si fueron consultados; solo 10 de los 163 respondieron haber sido consultados por la junta parroquial y 46 por la asociación de vecinos, como se refleja en el cuadro 5.1; es decir de cada diez sujetos de la muestra solo tres (3) fueron consultados por organizaciones creadas para promover la participación, como lo son las juntas parroquiales y las juntas de vecinos.

### CUADRO 6

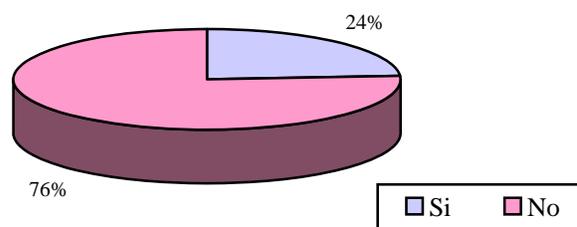
#### Participación en la Gestión Municipal a través de la Junta Parroquial

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	111	24%
2.No	349	76%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

### GRÁFICO 6

#### Participación en la Gestión Municipal a través de la Junta Parroquial



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000.

En el cuadro 6 y el gráfico 6, se observa a través de las frecuencias relativas, que de cada 10 personas encuestadas ocho (8) no conocen la existencia de la junta parroquial; por lo tanto desconocen la función del mismo como órgano auxiliar del gobierno local y promotor de la participación, según la ley vigente del régimen municipal (1989). Sólo aproximadamente una cuarta parte de los encuestados manifestó el conocimiento de la existencia de la junta parroquial.

#### CUADRO 7

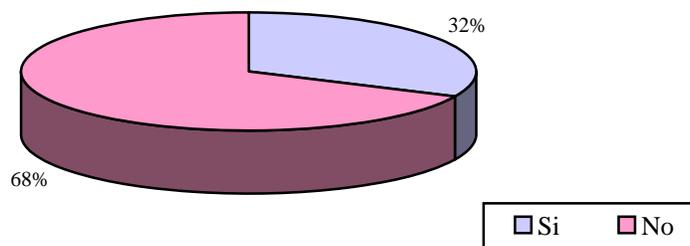
##### Representación de la Comunidad por la Junta Parroquial en el Concejo Municipal

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	149	32%
2.No	311	68%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

#### GRÁFICO 7

##### Representación de la Comunidad por la Junta Parroquial en el Concejo Municipal



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

Del cuadro 7, se observa que en las respuestas dadas al ítem N° 7, en el sentido de sentirse o no representado por la junta parroquial en el concejo Municipal, por cual se obtuvo que casi las dos terceras partes de los encuestados manifiestan no sentirse representados en la junta parroquial, siendo este un organismo creado para canalizar y llevar a la alcaldía los problemas que presenten las comunidades.

### CUADRO 8

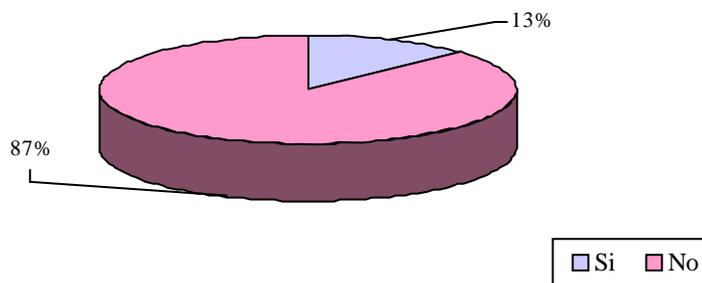
#### Trabaja la Junta Parroquial por las Comunidades del Municipio

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	59	13%
2.No	401	87%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

### GRÁFICO 8

#### Trabaja la Junta Parroquial por las Comunidades del Municipio



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

El cuadro 8 y el gráfico 8, reflejan las respuestas dadas al ítem N° 8, en los se indica que la mayoría, en este caso, de cada 10 sujetos de la muestra nueve (9) de los encuestados no creen que la junta parroquial trabaja por las comunidades, mientras que solo uno (1) dice que sí lo cree. Confirmando de esta manera las respuestas dadas a los ítems anteriores, en cuanto que una mayoría no se sienten representados por dicho organismo y por otra parte no conocen las funciones de mismo.

### CUADRO 9

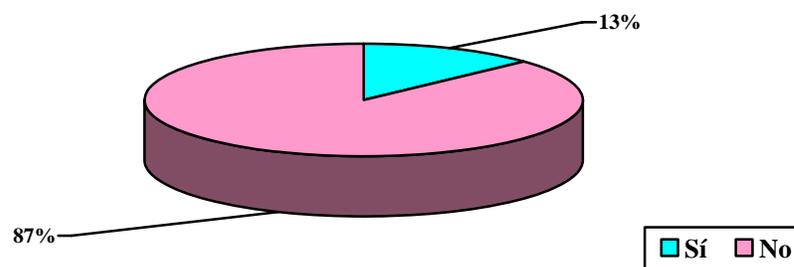
#### Participación para mejorar los servicios de la comunidad

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1. Si	59	13%
2. No	401	87%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

### GRÁFICO 9

#### Participación para mejorar los Servicios de la Comunidad



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

Ante la pregunta formulada en el ítem N° 9, donde se interroga al encuestado si estuviese dispuesto a participar para mejorar los servicios de la comunidad, el cuadro 9 indica que la mayoría de los encuestados no tienen interés en participar. En este sentido, de cada diez (10) sujetos de la muestra, nueve (9) dicen no estar dispuesto a participar. Esto se puede deducir, por la poca motivación que han tenido las comunidades, por parte de la junta parroquial y de las asociaciones de vecinos.

#### CUADRO 10

##### Cumplimiento de las Promesas del gobernante del Municipio

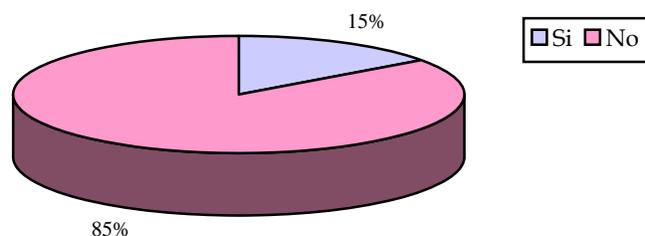
Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	69	15%
2.No	391	85%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

#### GRÁFICO 10

##### Cumplimiento de las Promesas del gobernante del Municipio

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000



Al analizar el cuadro 10 sobre el cumplimiento de las promesas por parte del Alcalde durante el lapso 1996 – 2000 se observa que por encima de las tres cuartas partes de la muestra, en este caso un total de 391, de los 460 sujetos manifestaron que No ha cumplido, lo que evidencia que los ciudadanos en general no se encuentran satisfechos de las gestiones ejecutadas por la alcaldía durante el lapso de 1996 al 2000.

### CUADRO 11

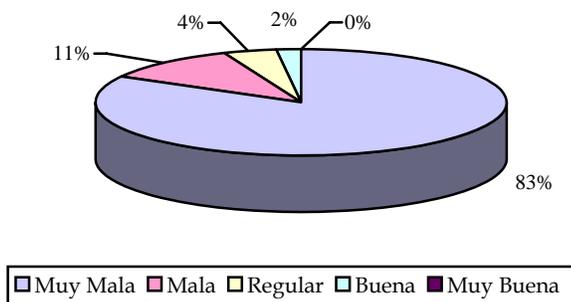
#### Gestión realizada por la Alcaldía durante los años 1996 – 2000

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1. Muy Mala	382	83%
2. Mala	51	11%
3. Regular	19	4%
4. Buena	7	2%
5. Muy Buena	1	0%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

### GRÁFICO N° 11

#### Gestión realizada por la Alcaldía en los Años 1996 – 2000



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

En el cuadro 11 y el gráfico 11 se refleja que respecto a la calidad de la gestión de la alcaldía en los años de 1996 al 2000, el comportamiento de los sujetos de la muestra respecto a la pregunta del ítem N° 11 no indica que el 95% se inclinó por descalificarla, ya que las respuestas se concentraron por las preferencias de las alternativas Muy mala y Mala. Respuesta que se identifica con la dada en el ítem anterior, en lo que respecta al incumplimiento de las promesas hechas por la alcaldesa para los años referidos.

## CUADRO 12

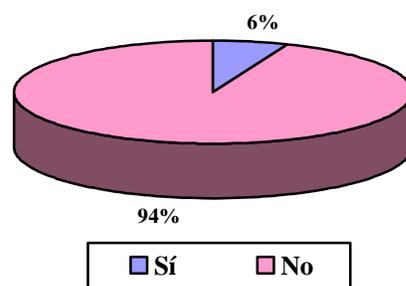
### Efectividad de la Gestión realizada por la Alcaldía

Alternativas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
1.Si	28	6%
2.No	432	94%
Total	460	100%

Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

## GRÁFICO 12

### Efectividad de la Gestión realizada por la Alcaldía



Fuente: Instrumento de Recolección de Datos 1996 – 2000

En el cuadro 12 al analizar la pregunta correspondiente al ítem N° 12 sobre la efectividad de la gestión de la alcaldía, se observa que de cada 100 sujetos de la muestra, 94 respondieron que no hubo efectividad, lo cual coincide con la respuesta del ítem N° 11, cuando 95 de cada 100 sujetos la consideraron entre las alternativas Muy mal y Mala.

#### 4.1.2 Análisis de los resultados de las Entrevistas del período 1996 – 2000.

Se realizaron Entrevistas no estructuradas bajo los mismos parámetros planteados en la Encuesta, pero aplicadas a aquellas personalidades que en sus distintas posiciones estuvieron directa o indirectamente relacionadas con el proceso de la división - política territorial del Estado Carabobo en 1994, y en especial en la creación del Municipio Autónomo de Naguanagua.

Entrevista I: Esta Entrevista, permitió recoger los argumentos generales que se fundamentaron para llevar adelante el proceso de la descentralización político – Territorial, en el Estado Carabobo. Se aplicó a personalidades del ámbito político y de gobierno, que estuvieron vinculados con dicho proceso.

Pregunta 1: ¿Cree usted que el proceso de descentralización territorial traslada la toma de decisión desde los niveles Nacional y Regional a los centros de gestión

local?

En general las consideraciones planteadas por los entrevistados, recogen entre otros aspectos, que el proceso de descentralización no se ha ejecutado como debería ser, no se ha dado una verdadera relación entre la teoría y la práctica, es decir a pesar de que el proceso viene promoviéndose desde la década de los ochenta, aun hay muchas decisiones que impulsar para agilizar el proceso de la descentralización.

Sin embargo, para otros la descentralización territorial y la descentralización administrativa han sido procesos paralelos, por cuanto que la descentralización territorial es un proceso realmente político, la descentralización administrativa se ha dado solo al Estado y no al municipio; por lo tanto falta mucho por hacer y mucho que recorrer. Mientras se desarrolla la descentralización administrativa y se trasladan competencias hacia los Estados, como lo establece la LODDTC, se sigue presentando una urgencia de continuar con el proceso hacia el municipio, donde se configure el verdadero proceso de descentralización.

El proceso de la descentralización territorial se ha pensado para acercar el ciudadano a los centros de decisión y por lo tanto constituye la verdadera transferencia para democratizar las decisiones públicas. Donde se ajuste la organización Municipal a los requerimientos de los espacios que abarque ese Municipio, haciendo de estos un ámbito de mayor agilidad y cónsono con la realidad Municipal.

Pregunta 2: ¿Cree usted que el proceso de descentralización rompe con los esquemas de control político?

Respecto a esta pregunta la mayoría de los entrevistados coincidieron, cuando consideran que si se rompe con los excesivos controles partidistas, ya que la descentralización persigue fundamentalmente la participación de la sociedad organizada, específicamente cuando se trata de acercar los centros de decisiones públicas al ciudadano; como es el caso de los nuevos municipios; que surgen con el fin de sustituir los viejos esquemas del centralismo, que generaron posturas partidistas igualmente centralizadas. Sin embargo, algunos también piensan que el

hecho de emerger liderazgos renovados en los nuevos centros de poder es temerario, ya que surgen allí otros poderes políticos que igualmente degeneran el proceso de la descentralización, con viejos esquemas, ya desgastados.

Pregunta 3: ¿Cree usted que el proceso de creación del Municipio autónomo Naguanagua, fue un proceso madurado histórica y políticamente?

A esta pregunta los entrevistados respondieron, que para la mayoría, las condiciones como se dio el proceso, no respondió en ese momento a una maduración histórica y política verdadera. Para algunos pudo obedecer a circunstancias que impulsan una dinámica, como las demandas de una comunidad frente a la incapacidad del municipio matriz de responder, ante tan amplio territorio y población, y que tiene como efecto la necesidad de esa comunidad, del acercamiento a su gobierno.

Otros también, consideran que no se siguieron los estudios técnicos de factibilidad, entendido como, económicos y sociales, requeridos para evaluar la situación que tenía el Municipio. Y por otra parte, los que opinaron que pudo tratarse de un proceso improvisado, con intereses meramente políticos. Y otros que consideraron, que fue producto de la necesidad de la cercanía del centro de gestión al ciudadano.

Pregunta 4: ¿Cree usted que el proceso de descentralización permitirá la profundización de la participación directa y activa del ciudadano en los asuntos públicos de los centros de gestión local y hará que estos sean verdaderamente eficientes?

Al respecto todos coincidieron, en afirmar que si no se incorpora efectivamente la participación ciudadana al proceso de la descentralización ésta no tendrá éxito. Algunos han considerado que frente a este proceso, los sistemas políticos no han tomado interés para darle impulso. La participación como el punto clave de la descentralización, requiere de la incorporación de todos los órganos institucionales o no, que creen canales de participación para la gestión pública, donde los ciudadanos por estar cerca de los centros de gestión, tengan mayor acceso a las decisiones locales.

No obstante, algunos quisieron destacar, que dado a nuestra cultura política paternalista no se ha logrado desarrollar la participación; tanto por parte de los políticos acostumbrados a tomar solos las decisiones; igualmente los mismos ciudadanos acostumbrados a ver al Estado que les resuelve todos los problemas.

**Entrevista II:** Esta Entrevista recoge las experiencias que fueron determinantes para el logro de la elevación de Naguanagua de Parroquia Urbana a Municipio Autónomo. Para elaborarla se contó con la colaboración de algunos de los protagonistas que formaron parte de la Asociación Pro-Autonomía del Municipio Naguanagua, que se formó para tal fin.

Pregunta 1: Lineamientos legales y jurídicos que permitieron agruparse en pro de la Autonomía de Naguanagua. ¿Qué requisitos legales fueron llenados para someter a consideración la solicitud elevación de Naguanagua de parroquia urbana a Municipio autónomo?

Según los entrevistados, los lineamientos legales y jurídicos que se siguieron para organizarse en pro de la autonomía de Naguanagua, estuvieron sustentados en la Constitución y las demás leyes nacionales, en este caso la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que permite la creación de estas organizaciones.

También señalaron los entrevistados que pasados diez (10) años, se volvió a renovar la solicitud Pro-Autonomía, que se introdujo a la Asamblea Legislativa, en 1988. Para ese momento, se llenaron los requisitos exigidos por la Ley; como la Carta de Solicitud de creación del Municipio, las firmas requeridas para ese momento estaban en el orden del 10% del electorado, y otros requisitos que exige la Ley, como es la existencia de un centro poblado no menor de 5000 Hectáreas.

Pregunta 2: ¿Cuáles fueron los parámetros económicos y financieros que se abordaron para formular dicha solicitud?

Se elaboró un estudio socioeconómico, que fue solicitado por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, el cual fue elaborado por FUNDACOMUN, es decir un estudio de factibilidad económica, donde se demuestran los ingresos que corresponden a Naguanagua para ese momento, es decir si existía la capacidad de

recaudación para poder crear el Municipio.

Pregunta 3: ¿Qué criterios sociales y poblacionales se argumentaron para la creación del Municipio Naguanagua?

De acuerdo a la versión de los encuestados, consideran que esta solicitud tiene un contenido social, en el sentido que obedece a sentimientos de una comunidad, que se venía acumulando desde hace un largo tiempo, cuando se inicio la solicitud que data de 1964.

Análisis de los resultados de las Entrevistas del Periodo: 2000 al 2003

Se llevaron adelante entrevistas no estructuradas bajo el criterio de realizarla a las personas que están directamente involucradas en la gerencia publica del Municipio Naguanagua, y de esta forma constatar las respuestas dadas por los encuestados por una parte, y por la otra conocer si se logro el objetivo de lo planteado en el periodo anterior en relación con el plan de descentralización territorial. También se hizo un sondeo en algunas asociaciones de vecinos, así como también a transeúntes de diferentes zonas, a fin de lograr información que permitiera determinar la visión que hoy percibe el ciudadano Naguanaguense de su Municipio Autónomo. Estas últimas Entrevistas no estructuradas, han sido importantes para la investigación, ya que han aportado fundamentos para nuestras conclusiones y recomendaciones.

**Entrevista III:** Esta Entrevista recoge las experiencias que han sido determinantes para la gestión del Municipio Naguanagua, toda vez elevado de Parroquia Urbana a Municipio Autónomo. Para elaborarla se contó con la colaboración de Personal de la Alcaldía que laboró en ella durante el período 1996 – 2000, y del personal que esta laborando hoy día en el período 2000 – 2003, aportando sus vivencias y conocimientos sobre la materia.

Pregunta 1: ¿Cómo es manejado el Municipio Naguanagua, en lo que respecta a la hacienda pública en virtud de su autonomía funcional, financiera y tributaria?

Como consecuencia del proceso de descentralización, y de acuerdo a la entrevista la mayor parte de los entrevistados mostraron un alto grado de conocimiento en cuanto al proceso descentralizador y como muestra de ello emiten

juicios relacionados con lo concerniente a la Hacienda Pública que pasa a depender de la gestión del Municipio Naguanagua, y que no es otra cosa que su patrimonio publico el cual está constituida por su activo y su pasivo; o bien dicho de otra forma, por el conjunto de bienes, acreencias, ingresos y por las deudas y obligaciones que como ente descentralizado posee el Municipio, como así lo establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), en su artículo 100, que como persona jurídica se denomina Fisco Municipal. El Municipio, esta facultado para poseer los bienes que requiera por distintos medios, e igualmente para enajenarlos con las limitaciones expresadas en la Ley. Al respecto, cabe destacar que el Municipio posee terrenos ejidos, parques, avenidas, plazas, edificios, parcelas o lotes de terrenos, maquinarias, vehículos, mobiliarios y equipos de oficina derechos y acciones, entre otros bienes.

Por otro lado, en lo que respecta al Pasivo de la Hacienda Pública Municipal, se refiere a la parte del patrimonio municipal comprometida ante terceros. De acuerdo al artículo 117 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), el pasivo de la Hacienda Pública Municipal de Naguanagua está constituido por: (a) obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos, (b) obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la Ley, (c) deudas validas contraídas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos, (d) acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los tribunales competentes y (e) valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo a la Ley.

Los preceptos constitucionales de aplicación al Municipio Naguanagua están contenidos, básicamente, en los artículos 168 al 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y cubren la materia tributaria, presupuestaria, la de crédito público, y la materia relacionada con la competencia para contraer obligaciones.

En materia tributaria, el precepto Constitucional prescribe: (a) la igualdad

tributaria; (b) la generalidad tributaria u obligatoriedad de pagar tributo; (c) la legalidad del tributo y la prohibición de conceder exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previsto; (d) la prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal; (e) la obligatoriedad de establecer un plazo para la aplicación de la Ley Tributaria.

La potestad tributaria del Municipio es limitada por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el artículo 183, de manera que el Municipio no podrá: (a) crear aduanas ni impuestos de importación; (b) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación adentro de su territorio; (c) prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio; (d) Gravar los productos de la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal.

Pregunta 2: ¿En qué consiste el manejo del Municipio Autónomo Naguanagua, desde el punto de vista gerencial?

En general, de las respuestas dada por el personal entrevistado, previamente se presenta la siguiente consideración hecha por el mismo personal en lo que a los términos Gerencia y Administración, se refiere. En este sentido, se tiene que por lo general ambos términos se confundan en el lenguaje común, por lo que con frecuencia se habla de Administración para referirse a un aspecto gerencial ejecutivo o a la Gerencia para referirse a un aspecto de la Administración; es por ello que, si bien es cierto que se realizan funciones administrativas y ejecutivas; se denomina Administración a las actividades ejecutivas del ente público. En este sentido la Administración connota la Gerencia Operativa o Ejecutiva.

Así, el Municipio Naguanagua como instancia política del Estado asume la filosofía que este le impone, y por ser parte integrante de la Administración Pública; es un instrumento ejecutor de los fines del Estado.

En razón de que, Venezuela como Estado Federal, donde la Administración Pública la constituyen tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal, se vale destacar la independencia de dichos niveles, por lo que estas administraciones cada una tiene sus propias competencias y atribuciones, como es el caso del Municipio Autónomo

Naguanagua. En consecuencia la Administración del citado municipio no depende de la Administración Nacional como tampoco de la Estatal.

La Administración Municipal en Naguanagua, en los términos que se ha precisado la Administración Pública, es decir en su concepción ejecutiva, le corresponde, según el artículo 49 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), al Alcalde, puesto que es a éste órgano a quien la Ley le ha asignado la Rama Ejecutiva del Gobierno Municipal. El mismo artículo de la Ley precisa que la Rama Deliberante del Gobierno Municipal es ejercida por el Concejo Municipal, a quien le corresponde legislar sobre las materias del Municipio y ejercer el control de la Rama Ejecutiva del Gobierno Municipal.

Así pues, al Alcalde, es decir a la Gerencia Ejecutiva del Municipio, le corresponde ejecutar en forma autónoma las normas directivas y objetivos formulados por el Concejo Municipal, en la consecución de la satisfacción de las necesidades colectivas de la comunidad local. De ésta manera éste órgano se convierte así en una Gerencia Municipal parecida en sus funciones a la Gerencia Ejecutiva o Gerencia Operativa mencionada anteriormente (que sí tiene cabida en el sector privado).

La Gerencia Administrativa, representada por el Concejo Municipal de Naguanagua y la Gerencia Ejecutiva o Administración Municipal, representada por el Alcalde, es fácilmente entendida si se comparan las disposiciones de los artículos 74 y 76 de la ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), que establecen las competencias respectivas de éstos dos órganos.

En el caso de la Municipalidad de Naguanagua, su Administración es llevada a cabo por el órgano a quien, en principio, se le atribuye tal función, pero también en la consecución de una mayor eficiencia en la realización de esa función administrativa, el órgano está facultado para crear otros órganos que realicen parte de la tarea gerencial y tomar en consideración lo planteado por la comunidad y recabado en las respuestas dadas por los encuestados, lo cual coincide con la función que deben llevar adelante los municipios, que además esta plasmado por los entrevistados dentro

de lo que ellos conocen como un proceso descentralizador.

En este sentido, el artículo 31 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), prevé que de manera general los Municipios, pueden crear entes, tales como: (a) Institutos Autónomos, (b) empresas, (c) fundaciones, (d) asociaciones civiles, que realicen determinadas tareas en la satisfacción de las necesidades de la colectividad local. A estos entes se les llama Entes Descentralizados y su administración se le califica de Administración Descentralizada, lo cual cobra plena vigencia en el Municipio Naguanagua del Estado Carabobo.

Todo el proceso relativo a la actividad financiera en el Municipio Naguanagua está sometida a los principios generales del Derecho Financiero y, específicamente de los corolarios o implicaciones que derivan del principio de legalidad financiera. La gestión tributaria, como una de las etapas, fases o momentos en que se desarrolla la actividad financiera pública, se encuentra estrictamente regulada por las disposiciones del Derecho Administrativo y Tributario y, por supuesto, a los principios de legalidad administrativa y tributaria y sus corolarios fundamentales.

Las funciones del Estado y dentro de éste del Municipio Naguanagua como entidad pública de base territorial resultante de la distribución federativa o vertical del Poder Público, se configuran como aquellas tareas esenciales del aparato estatal, que le dan razón de ser y que no pueden ejercerse sino en virtud de la potestad constitucional que se identifica con el Poder Público. Esas funciones se pueden clasificar en cuatro: (a) la producción de normas que integran el ordenamiento jurídico, que es la función legislativa; (b) la conducción política de la sociedad, que es la función de gobierno; (c) la solución de conflicto entre partes, que es la función jurisdiccional, y (d) la gestión, en concreto, del interés público por el Estado (entiéndase el Municipio) como sujeto de derecho que se relaciona con los administrados (sujetos pasivos en calidad de contribuyentes o responsables), que es la función administrativa.

La función administrativa tributaria se refleja en una actividad local específica realizada en ejercicio del Poder Público Municipal de Naguanagua, por una de sus

ramas o distribuciones funcionales, producto del ejercicio del contenido de las atribuciones que le han sido asignadas por la Constitución y las Leyes que la ejecutan.

Si bien es cierto, que la función administrativa en general puede ser realizada por las distintas ramas del Poder Público, producto de la distribución horizontal o funcional del Poder Público, no es menos cierto, que la función administrativa o “gestión tributaria” no puede ser sino realizada única y exclusivamente por la rama ejecutiva del Poder Público Municipal.

Así, la actividad administrativa de contenido económico o tributario, coincide con el concepto de Administración Tributaria, entendida ésta como la organización o aparato local, mediante el cual se realiza la gestión tributaria. En este sentido, la actividad administrativa es y debe ser equiparada igualmente con la función administrativa de contenido tributario.

La realización de todas y cada una de las funciones públicas no se agota, normalmente, en un acto. La actividad de los órganos públicos se concreta en una serie de actos combinados entre sí por un efecto jurídico único. En una palabra, cuando el Estado legisla, juzga o administra, lo hace a través de un procedimiento. Se da así, por tanto, la existencia de un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional y otro administrativo, diferenciándose entre sí por la función de cauce normal. El procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa.

La actividad administrativa económica o de contenido tributario como función, puede ser englobada bajo la denominación genérica de gestión tributaria, o de gestión de tributos. En este orden de ideas, así como se ha afirmado toda actividad requiere de un procedimiento para la realización de las funciones, la actividad que desarrolla la Administración Tributaria que resulta de la aplicación de los tributos debe estar ajustada a un determinado procedimiento administrativo, el cual constituye la consagratoria de un doble principio, que conforma el Estado de Derecho moderno como es el equilibrio entre la garantía del interés colectivo o público y la de los derechos de los particulares, lo cual visto desde la especialidad del Derecho

Venezolano, conforma la noción genérica del denominado "Estatuto del Contribuyente".

La "gestión de tributos" o "gestión tributaria", se refiere fundamentalmente al conjunto de mecanismos o procedimientos a través de los cuales el ente público acreedor (en este caso el Municipio Naguanagua) hace efectivo su derecho creditorio de fuente tributaria.

Así pues, la gestión tributaria del Municipio Naguanagua se resume en dos actividades fundamentales: (a) la liquidación y (b) la recaudación; por cuanto, la primera tiene como objeto la determinación de la deuda tributaria y del importe de la misma, mientras que la segunda se orienta a su realización, a exigir el pago incluso en vía coactiva, de acuerdo con el privilegio de ejecución de los propios actos de la Administración. Como actividad distinta conceptualmente de las anteriores, aparece la de inspección, la cual, en principio, se muestra como auxiliar respecto de ellas, y de modo especial, respecto de la liquidación, al tener por objeto la investigación de los hechos imponibles y demás circunstancias relevantes para la correcta aplicación de los tributos. Todo este conjunto de actividades integra la gestión tributaria del Municipio Autónomo Naguanagua.

Pregunta 3: ¿Cómo es la gestión del Municipio Naguanagua en lo que al Personal que labora en la Dirección de Hacienda Municipal de la Alcaldía de Naguanagua, se refiere?

El Municipio goza de autonomía en la Administración del Personal Municipal, por lo que pueden existir tantos regímenes de personal como Municipios existen. Sin embargo, cabe destacar que ésta autonomía la ejercen los Municipios en el contexto de las normas y las obligaciones que la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), les señala.

El Municipio ha establecido un Régimen de Administración de Personal que garantiza: (a) la selección, promoción y ascenso por el sistema de mérito; (b) una remuneración acorde con las funciones que desempeñe, (c) estabilidad en los cargos, y (d) un adecuado sistema de seguridad social.

Existen por otra parte, normas legales de carácter nacional, contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), y que por tanto rigen para todos los Municipios por igual y en consecuencia han sido tomadas en cuenta a la hora que el Municipio Naguanagua estableció su propio régimen de administración de personal y la carrera administrativa. Estas son las siguientes:

1. En todo lo relacionado con las pensiones y jubilaciones de los empleados públicos municipales se aplicara la Ley Nacional.

Esto es consecuencia de que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se prevé que el beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica, a la cual se someterán los Municipios. Estableciéndose además que sólo podrá disfrutarse de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determine en dicha ley.

2. El Municipio está obligado a afiliarse al Sistema de Seguridad Social Nacional que exista. Es así que el personal municipal debe afiliarse al Seguro Social puesto que el artículo 4 de dicha Ley lo establece.

3. Se establece para todos los Municipios que los empleados de los Institutos Autónomos Municipales son funcionarios públicos sujetos al régimen de administración del personal municipal.

4. Los trabajadores de las mancomunidades y de las entidades descentralizadas, como son las empresas municipales, las funciones municipales y las asociaciones civiles municipales, no tendrán el carácter de funcionarios públicos.

5. El sistema de administración de personal al servicio de la entidad debe ser aprobado por el Concejo Municipal.

6. La Escala Oficial de Sueldos de los funcionarios municipales la establecerá el Concejo Municipal.

7. Los Municipios, pueden constituir o afiliarse a una asociación civil sin fines de lucro y personalidad jurídica de carácter nacional que tenga por objeto promover y facilitar su desarrollo integral, conforme a lo que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Ley Orgánica de

Régimen Municipal (1989), para desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento del personal al servicio de los Municipios.

Pregunta 4: ¿Qué es y cómo es manejado el Presupuesto Municipal en el Municipio Autónomo Naguanagua?

El Presupuesto Municipal es un documento contentivo de especificaciones obligatorias que norman la acción administrativa y de gobierno del Municipio, cuyos gastos autoriza y cuyos ingresos estima y al cual se le atribuye naturaleza jurídica por cuanto debe ser aprobado con formalidad por la respectiva Ordenanzas y en efecto, es una Ordenanza.

La estructura de la Ordenanza de Presupuesto en el Municipio Naguanagua comprende cuatro partes: (a) las Disposiciones Generales; (b) el Presupuesto de Ingresos, (c) el Presupuesto de Gastos, y (d) Anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal y los demás que se estimen necesarios.

Las Disposiciones Generales son normas estarán contenidas en un articulado cuyo propósito es dar a conocer los objetivos y el contenido de lo que se quiere normar, y las responsabilidades en la ejecución de los entes que forman el Concejo Municipal y formas de ejecución, teniendo en cuenta que estas normas no pueden ser de carácter permanente, sino por el ejercicio fiscal.

Por su parte el Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diferentes ramos de ingresos fiscales corrientes y de capital y las cantidades estimadas para cada uno de ellos. Las denominaciones de los diferentes rubros de ingresos serán lo suficientemente específicos para identificar las respectivas fuentes. (Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector Público. Año 2000).

El Presupuesto de Ingresos según la Ley Orgánica de Regimen Municipal (1989), se dividen en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios de manera que:

Son ordinarios, según el artículo 111: (a) Los impuestos y tasas; (b) Las sanciones pecuniarias y las multas; (c) Los intereses producidos por créditos fiscales; (d) El producto de la administración de los bienes o servicios municipales; (e) Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos, empresas,

fundaciones, asociaciones civiles y otros organismos descentralizados del Municipio; (f) Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género; (g) El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en el ordinal 20 del artículo 112; (h) Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales, o de los bienes municipales así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito; (i) El Situado Municipal; (j) Cualquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

En ese sentido, los Ingresos Fiscales cuya recaudación se autoriza y que forman parte del Presupuesto de Ingresos del municipio son: (a) El producto de sus ejidos y bienes propios; (b) Las Tasas por el uso de sus bienes y servicios; (c) Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos; (d) Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente le sean atribuidas; (e) Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; (f) Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley.

Según el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), constituyen también ingresos ordinarios del municipio: (a) el gravamen sobre los juegos y las apuestas lícitas; (b) el impuesto sobre la publicidad comercial; (c) la contribución de mejoras sobre los inmuebles urbano; (d) la participación en el producto del impuesto Territorial Rural.

Son extraordinarios los ingresos fiscales no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito, de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no exceda de tres años y los provenientes de la venta de activos de propiedad del Municipio.

En este sentido, son Extraordinarios, según el artículo 112 ejusdem: (a) Las contribuciones especiales previstas en la Ley Nacional; (b) El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público; (c) El precio de la venta de los

terrenos ejidos y demás inmuebles municipales; (d) Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor; (e) Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

Con respecto al Presupuesto de Gastos, se tiene que éste contendrá, por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias equivalentes bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina nacional de Presupuesto.

En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. No se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El Presupuesto de Gastos deberá contener en forma especificada: (a) Las Inversiones; (b) Los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad; (c) Los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal.

El Presupuesto de Ingresos y Gastos Municipales es resultado de un proceso que se realiza durante el año, y el cual se puede dividir en cinco etapas o fases: (a) La Preparación del Proyecto de Presupuesto llamada Formulación; (b) La etapa de Presentación, Estudio, Discusión y Aprobación, (c) La etapa de Promulgación y Publicación; (d) La etapa de Ejecución; y finalmente, (e) el Control y Evaluación de la Ejecución.

Pregunta 5: ¿Cómo es realizado el proceso de Recaudación, Control y Fiscalización de los Tributos Municipales en el Municipio Autónomo Naguanagua?

En el Municipio Autónomo Naguanagua, son seis los Impuestos Municipales que este Municipio recauda para satisfacer las necesidades propias del mismo. Dichos impuestos son recaudados en diferentes períodos de tiempo, durante el año, a saber: (a) Impuesto de Industria y Comercio: se recauda trimestralmente, los primeros cinco días hábiles de cada trimestre; (b) Impuesto Sobre Inmuebles Urbanos: se

recauda por medio de anualidades. No tiene un período de tiempo específico en el año; (c) Patente de Vehículos: se recauda anualmente, a partir del segundo trimestre de cada año, los cinco primeros días hábiles del segundo trimestre (Marzo-Julio de cada año); (d) Impuesto Sobre Propaganda y Publicidad: no tiene fecha específica del año para realizarse la actividad recaudadora de este impuesto, por cuanto el mismo se recauda según el tiempo de publicación de la propaganda; (e) Impuesto Sobre Espectáculos Públicos: se recauda según la fecha prevista del espectáculo, por lo general, cinco días hábiles antes de la celebración del mismo; (f) Impuesto sobre Juegos y Apuestas Lícitas: se recauda, por lo general, semanalmente, dependiendo del tipo de evento fortuito que tenga lugar en la jurisdicción del Municipio.

Debido al proceso de descentralización, los entes autónomos creados en virtud de aquel, se han visto en la necesidad de incorporar una serie de mecanismos tendentes a garantizar la efectividad del servicio prestado, adoptando para ello, paradigmas que le han permitido a otras empresas mantenerse competitivas. Surge así la reingeniería misma, que el gobierno nacional, y de manera puntual el gobierno municipal de Naguanagua se han planteado como una impostergable necesidad para poder enfrentar el agotamiento del viejo paradigma del rentista petrolero. Esta demanda se hace más acentuada ante la necesidad de enfrentar la crisis estructural del sistema de las finanzas públicas, si el gobierno local no se hace eficiente recaudando los impuestos y administrando el gasto.

En este orden de ideas, la Alcaldía del Municipio Autónomo Naguanagua, tratando de mantener su competitividad dentro de la nueva realidad del país, y del Estado, busca responder a las nuevas exigencias, cuyas pautas son establecidas tanto por agentes exógenos como endógenos a ella, adaptándose, paulatinamente a las nuevas exigencias del entorno.

Es así, como bajo un concepto moderno de administración tributaria, que la Alcaldía de Naguanagua, se fijó como propósito básico, el incremento de la recaudación, modernización de la estructura tributaria y fomento de la disciplina tributaria municipal. (Dirección de Hacienda Municipal, Alcaldía de Naguanagua,

1999).

Cabe destacar que para que la realización progresiva de los cambios legales, normativas y procedimientos referidos, y además para el diseño de fórmulas novedosas que le permitan al Municipio, y por ende al Estado descargarse de grandes pasivos, diseñar formas de presupuestar y ejecutar el gasto público, a fin de asegurar la ejecución presupuestaria a largo plazo en términos realistas y eficientes, la Dirección de Hacienda, Alcaldía de Naguanagua, (1999), inició un proceso de reingeniería, adaptando a los principios y mentalidad de la empresa privada a este ente gubernamental.

Entre las acciones emprendidas por el equipo que ingresó para esa fecha se pueden enunciar las citas por la Dirección de Hacienda Municipal, Alcaldía de Naguanagua. (1.999): Revisión y análisis del Personal existente, actividad que arrojó como resultado que el personal que no colaboraba con el proceso productivo de la Alcaldía como tal, quedó fuera, alcanzando un porcentaje de sesenta por ciento (60%). (Reducción de la Nómina); Reestructuración de la Organización; Planificación Estratégica y Control de Gestión; Entrenamiento y Capacitación del Personal que se quedó, luego de la reestructuración; Contratación de Personal Calificado, en sustitución del no calificado (Grado Mínimo exigido, Técnico Superior Universitario); aumento del personal productivo de la Dirección; y, creación, desarrollo e implementación de programas de fiscalización, control fiscal y de automatización de los procedimientos administrativos propios de la Alcaldía de Naguanagua.

Los resultados obtenidos, en respuesta a las acciones acometidas se evidencian en las cifras de recaudación que hasta el momento ha logrado la Dirección de Hacienda, Alcaldía de Naguanagua, en el período comprendido entre 1.996 al 2000 y el periodo de la siguiente gestión del 2000 al 2003.

En ese orden de ideas, según la Dirección de Hacienda Municipal, Alcaldía de Naguanagua (2.002), cabe acotar que: se ha triplicado el número de Fiscales de Campo, quienes visitan a los comerciantes, pidiendo la Solvencia de los Impuestos

respectivos, según el caso. Para inicios del período, solo se contaba con 24 Fiscales; en la actualidad, se cuenta con 72, más 5 Jefes de Grupo. Estos Fiscales de Campo son profesionales, como mínimo Técnicos Superiores Universitarios; se ha incrementado el número de Auditores Tributarios de 14 a 31. Estos son los que auditan la Contabilidad de las Empresas, para constatar que los ingresos brutos que declararon fueron correctos. Estos Auditores son elegidos de acuerdo a un proceso de selección de credenciales y pruebas sistémicas y de conocimiento. A los mismos se les exige preparación como Licenciados en Contaduría Pública, con un mínimo de experiencia laboral en la empresa privada, de 3 años.

Las Ordenanzas se han mantenido o mejorado, disminuyendo la carga tributaria; y se han creado Programas de Concientización, propagación de la información a través de diferentes medios: prensa, radio y televisión.

Según la Dirección de Hacienda Municipal, Alcaldía de Naguanagua (2.003), se puede afirmar que el aumento considerable en la Recaudación se debe a: (a) mejor atención al contribuyente; (b) inversión de los Impuestos recaudados en Obras y Servicios para la comunidad Naguanaguense; (c) información Tributaria acertada, precisa y a tiempo; (d) Fiscalización y Control perenne, con efecto multiplicador sobre la recaudación, y, (e) seguridad jurídica.

Las Cifras de Recaudación durante los últimos años, revelan lo asertivo de las políticas adoptadas por la Administración Tributaria de la Alcaldía de Naguanagua; por cuanto los montos de éstas permiten aseverar que bajo el enfoque de reingeniería de procesos adoptado por dicha administración, la recaudación ha aumentado progresivamente, sobrepasando las expectativas que tenía la Alcaldía. Para mayor comprensión, ver Cuadro 13, que se presenta a continuación.

**CUADRO 13**

Cifras de Recaudación Impositiva Municipio Naguanagua

Años 1996 – 2003

(Expresado en Millones de Bolívares)

<i>TRIBUTO</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inmuebles Urbanos	734.772	768.531	1.757.829	1.014.972	1.968.158	2.145.987	148.847	195.795
Patente de Industria y Comercio	5.616.971	8.448.975	14.124.511	13.822.956	20.689.251	24.689.785	2.120.362	2.676.750.
Patente de Vehículo	70.525	55.526	139.971	117.891	182.258	201.689	34.521	40.459
Propagand. Comercial	40.872	71.394	140.856	104.135	245.589	315.897	186.819	200.042
Espectáculos Públicos	65.521	61.386	46.531	12.077	15.258	25.987	10.658	362.335.
Deudas Morosas	7.618	6.418	5.841	1.167	6.987	11.002	6.689	101.315.
<b>TOTAL</b>	<b>6.536.279</b>	<b>9.412.230</b>	<b>16.215.539</b>	<b>15.073.198</b>	<b>23.107.501</b>	<b>27.390.347</b>	<b>2.507.535*</b>	<b>3.576.696*</b>

Fuente: Dirección de Hacienda. Alcaldía de Naguanagua. 1996 - 1997 – 1998 – 1999 – 2000 – 2001 – 2002 - 2003.

\* Millardos

## 4.2. Conclusiones Generales de los Resultados

Después de analizadas las respuestas de los encuestados para diagnosticar la situación relacionada con el proceso descentralizador durante la gestión Municipal 1996 al 2000; así como las notas recopiladas de las entrevistas que se llevaron adelante para el diagnóstico del periodo 2000 al 2003 se puede notar que la población esta clara de la importancia del proceso de descentralización del poder, lo cual representa una oportunidad para llevar adelante las políticas de gestión Municipal, pero por otra parte debe ser cuidadoso al transferir el poder a las comunidades si estas no están lo suficientemente preparadas para ejercer este rol; lo cual en los actuales momentos representa una debilidad que debe ser subsanada en un corto plazo. Por otra parte, la gerencia municipal cuenta con una fortaleza como es el caso de contar con personal suficientemente calificado para dirigir las actividades que conlleva la gestión municipal ; así como el hecho de tener leyes que permitan una participación mas efectiva de las comunidades en el proceso de planificación y ejecución de las políticas publicas como: la Ley de los Consejos Locales de Planificación y la Ley de los Consejos Estadales de Coordinación y Planificación Publica .

### 4.3. Beneficios que aporta el proceso de descentralización territorial al Municipio Naguanagua

- En primer lugar, el proceso de la descentralización conlleva que el poder no este concentrado en el gobierno central, sino que este este mas cerca de las comunidades, lo que permitirá que las decisiones a tomar en la gestión gubernamental estén mas en sintonía con las comunidades para poder conocer mas de cerca las demandas que están generando y darle una pronta solución a los problemas.
- La distribución de los presupuestos se hace de forma mas equitativa ya que por la misma participación de las comunidades se logra conocer a ciencia cierta los problemas que deben ser resueltos con mayor celeridad.
- Con el proceso descentralizador el poder esta mas cerca de los ciudadanos lo que permite que se concienticen las decisiones que se van a llevar adelante.

- Se logra minimizar el riesgo de que los funcionarios se vean incurso en actos de corrupción ya que el poder esta mas controlado por las propias comunidades.
- Con la descentralización las comunidades tienen mas oportunidades de plantear sus proyectos y el estado se ve beneficiado con el producto final de las comunidades ya que ellas mismas van a ser las generadoras de beneficios a su propio entorno.
- Las comunidades con su participación serán los entes evaluadores de la gestión municipal.
- El Proceso de descentralización le permite a las comunidades tener una mejor calidad de vida ya que tendrá una representación participativa en la actividad llevada adelante por la gestión municipal del Municipio Naguanagua.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASAMBLEA NACIONAL (2001) en línea disponible:  
<http://www.asambleanacional.gov.ve>
- BREWER Carías (1986). **La Administración Pública y sus Problemas Políticos: “Investigación y Gerencia III”** (1), Enero-Marzo.
- \_\_\_\_\_ (2000). **La Constitución de 1999**. Caracas: Editorial Arte.
- BURT, Nanus (1994). **Liderazgo Visionario**. Barcelona: Ediciones Granica.
- CARUCCI T., Flavio (1997). **Elementos de Gerencia Local: Manual Para Gerentes Municipales**. Caracas: Ediciones FUNDACOMÚN.
- CARRASQUERO, Otto – Hanes, Rexene (1993). **El Régimen Jurídico del Municipio Venezolano**, en Gerencia Municipal (Janet Kelly, Compiladora). Caracas: Ediciones IESA.
- COMBELLAS, Ricardo. (1997). **La Política de Descentralización como Reto a la Gobernabilidad en Venezuela**. Memoria política N° 5. Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Universidad de Carabobo, Facultad de Derecho. Valencia.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 682 (Extraordinaria), Enero 23, 1961.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 34.860 (Extraordinaria), Diciembre 30, 1999
- COPRE, Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1989). **La Descentralización una Oportunidad para la Democracia**. (Vol. IV). Caracas: Autor.
- \_\_\_\_\_ (1988), **Profesionalización de la Gerencia Pública**. Caracas. Autor.
- \_\_\_\_\_ (1987). **Aspectos Relevantes acerca de la Gerencia Pública Nacional**. Caracas: Autor
- COVA, A. Y Hannot, T. (1988). **La Administración Pública: otra forma de ver a la**

**villana incomprensida. “El Caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía”.**

Caracas: Ediciones IESA.

DIRECCIÓN DE HACIENDA MUNICIPAL, ALCALDÍA DE NAGUANAGUA

\_\_\_\_\_ (1997). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (1998). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (1999). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (2000). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (2001). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (2002). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

\_\_\_\_\_ (2003). **Memoria y Cuenta.** Naguanagua: Autor.

DRUKER, Peter F. (1988), **La Gerencia en Tiempos de Crisis.** (5ta. Ed.).

Argentina: Editorial El Ateneo.

ESCARRÁ M., Carlos M. (1999). **Proceso Político y Constituyente. Papeles**

**Constituyentes.** Caracas: Editores C.A.

FEO Caballero, Oswaldo (1994). **Memoria Sensal y Toponímica del Estado**

**Carabobo.** Valencia: Editorial Raúl Clemente.

\_\_\_\_\_ (1996). **Valencia: Una y Única.** Valencia: Editorial Raúl Clemente.

FREITEZ, NELSON, (1997), **Modalidades de Participación de la Sociedad en la**

**Gestión Pública del Estado Lara en los años 90: Procesos, Aprendizajes y**

**Perspectivas.** “Participación Ciudadana y Democracia”, en el Seminario del

Proyecto conjunto entre la COPRE y la O.E.A, para el Fortalecimiento de la

Democracia. Caracas: Editorial Texto.

FUNDACÓMUN (1995). “Publicación FORO”. **Revista de FUNDACÓMUN**

Caracas.

GARRIDO de Cardenas, Antonieta, (1996). La **Descentralización Política en el**

**Estado Carabobo,** en: DE CARABOBO PARA CARABOBO. Instituto de

Derecho Comparado. U.C. Valencia

GERARD, Marconi (1996), en KLICKEG, Bernardo (Compilador). **El Rediseño**

**del Estado: Una Perspectiva Internacional,** México.

- GONZÁLEZ, José - Miriam Álvarez de B - Carrillo Susana, (1997). **Perspectivas de la Descentralización Municipal en el Marco de la Reforma**. Memoria Política N° 4. U.C. Facultad de Derecho, Centros de Estudios de Políticos. Valencia.
- GUÍA DEL ESTADO CARABOBO (1999). Valencia – Estado Carabobo (4ta.Ed.). Valencia: Ediciones Lito.
- HERNÁNDEZ, José Julián (1997). **“Desarrollo de la Gestión Local. ¿Descentralizar o Municipalizar?”**. Revista de la Facultad de Derecho N° 56. Universidad de Carabobo. Valencia
- KELLY, Janet. Compiladora, (1993), **El Municipio como Sistema Político, en Gerencia Municipal**. Caracas: Ediciones IESA.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1994). (Compilador). **El Rediseño del Estado: Una perspectiva internacional**. México: Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública.
- LEIS, Héctor Ricardo. (1996). **“Descentralización, Reformas e Instancias locales”**. Revista Nueva Sociedad N° 42
- LEON, Arelis. (2000). **“Teoría de la elección pública, Una Visión para Gerenciar el Municipio”**. Área de Estudios de Postgrado Universidad de Carabobo.
- LEVIN – RUBIN, (1996). **Estadística para Administradores**. (6ta. Ed.). México: Editorial McGraw Hill.
- LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PÚBLICO (1989). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 4.153 (Extraordinario), Diciembre 28, 1989.
- LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL (1989). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 4.086 (Extraordinario), Abril 14, 1989
- LEY DE REFORMA A LA LEY DIVISIÓN POLÍTICA-TERRITORIAL DEL ESTADO CARABOBO (1994). Gaceta Oficial del estado Carabobo, N° 494. (Extraordinaria). Enero 16, 1994.

- MASCARREÑO, Carlos (1996). **Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas**. Caracas: Publicaciones del CENDES.
- MATHEUS, M. – Romero, M. (1995). **Los Patrones Políticos y la Municipalización**. Memoria Política N° 4. Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Universidad de Carabobo, Facultad de Derecho. Valencia
- NAIM, M y Piñango R. (1988). **El Caso Venezuela: Una Ilusión de Armonía**. Caracas. Ediciones IESA.
- NANUS, Burt (1994). **Liderazgo Visionario**. Madrid: Ediciones Garnica S.A.
- ORDENANZA DE IMPUESTO SOBRE INMUEBLES URBANOS (2001). Gaceta Municipal de Naguanagua, N° Extraordinario, Octubre 31, 2.001
- ORDENANZA SOBRE CATASTRO URBANO CON FINES FISCALES (2.001). Gaceta Municipal de Naguanagua, (Extraordinario), Octubre 31, 2.001
- ORDENANZA SOBRE IMPUESTO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE INDUSTRIA, COMERCIO, SERVICIOS O DE ÍNDOLE SIMILAR (2.001). Gaceta Municipal de Valencia, N° Extraordinario, Octubre 31, 2.001
- ORDENANZA SOBRE PATENTE DE VEHÍCULOS (2.001). Gaceta Municipal de Naguanagua, N° Extraordinario, Octubre 29, 2.001
- ORDENANZA SOBRE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS (2.001). Gaceta Municipal de Valencia, N° Extraordinario, Octubre 29, 2.001
- ORDENANZA SOBRE PROPAGANDA Y PUBLICIDAD COMERCIAL (2001). Gaceta Municipal de Valencia, N° Extraordinario, Julio 3, 2.001
- ORDENANZA SOBRE IMPUESTOS DE JUEGOS Y APUESTAS LÍCITAS (2.001). Gaceta Municipal de Naguanagua, N° Extraordinario, Octubre 30, 2.001
- ORDENANZA DEL RÉGIMEN DE TASAS POR LOS SERVICIOS NO EMERGENTES PRESTADOS POR EL CUERPO DE BOMBEROS UNIVERSITARIOS DE LA UNIVERSIDAD DE CARABOBO (2.002). Gaceta Municipal de Naguanagua, 50 (Extraordinaria), Septiembre 6, 2.002
- ORDENANZA QUE RIGE LOS MERCADOS MUNICIPALES Y

- PARAMUNICIPALES DEL MUNICIPIO NAGUANAGUA (1.998). Gaceta Municipal de Naguanagua, N° Extraordinario, Septiembre 3, 1.998
- ORDENANZA DE HACIENDA PÚBLICA (2.000). Gaceta Municipal de Naguanagua, N° Extraordinario, Octubre 30, 2.000
- QUINTÍN, Antonio, (1991). **Gerencia Pública y Democracia**. Caracas: Ediciones COPRE.
- \_\_\_\_\_ (1993). **“La Especificidad de la Gerencia Pública Deseable”**. Memoria Política N° 3. U.C. Facultad de Derecho, Centros de Estudios de Políticos.
- RESTREPO, Darío I. (1998). **Eslabones y Precipicios, entre la Participación y la Democracia**, en “Participación Ciudadana y Democracia”, Seminario del Proyecto conjunto entre la COPRE y la O.E.A, para el Fortalecimiento y de la Democracia. Editorial Texto. C.A. Caracas. Venezuela.
- ROCHE Lander (1999, Abril 21). “Contralor General de República”. El Nacional, p. D-12.
- RODRÍGUEZ – Mena, L. (1986). **“Política Poder y Cultura Organizacional en Entidades Pública”**. Investigación y Gerencia III. 2(1), 15 – 23
- SALLENAVE, Jean-Paúl. (1996). **La Gerencia Integral**. Colombia. Editorial Norma.
- SÁNCHEZ B., Blanca. (1996). **El Aporte de los Datos Históricos y Poblacionales para la Comprensión del Proceso Formativo de Naguanagua desde su Formación Hasta 1800**. Valencia: Ediciones Centro de Investigaciones y Estudios Históricos (C.I.E.H.), III Seminario de Historia Regional.
- SILVA. Maura. (2002). **“Valencia, Ciudad y Municipio: Una perspectiva Sistémica”**. Área de Estudios de Postgrado Universidad de Carabobo
- TOBIO, Martell, Alberto, (1996). **Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela**. Caracas.
- TOVAR, Carmen. (2001). **“Participación de las Asociaciones de Vecinos en la gestión del Municipio San Diego”**. Area de Estudios de Postgrado

Universidad de Carabobo

USECHE, Judith. (1998). “**La Sumisión del Órgano Legislativo Estadal ante el Órgano Ejecutivo Estadal**”. Anuario. Vol. N° 21, Tomo Único. Instituto de Derecho Comparado, Universidad de Carabobo, Facultad de Derecho. Valencia.

## CONCLUSIÓN

La división político-Territorial de Venezuela ha configurado una nueva estructura político – territorial del país, que ha sentado las bases para el proceso de la descentralización, de manera que los Estados van conformando Municipios Autónomos de nueva data; los cuales, a través de la generación de ingresos necesarios, deben satisfacer las demandas de diversos servicios por parte de la respectiva comunidad; lo cual sólo se logra mediante el cobro de los distintos tributos municipales. Esto no es otra cosa que la Gerencia de las Finanzas Públicas Municipales.

Así, se tiene el Municipio Naguanagua, el cual debe prestar unos servicios y cumplir con unos cometidos que le asigna la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), y principalmente las Ordenanzas municipales, para lo cual requiere contar con recursos humanos, materiales y financieros, así como de una organización, de un marco jurídico apropiado y de una gerencia, que a la vez de ser eficiente sea efectiva.

A través de esta investigación se pudo constatar que existe un desfase entre el “ser” y el “deber ser”, por cuanto, las fallas que presenta la municipalidad de Naguanagua son producto de la falta de aplicación de los aspectos jurídicos y administrativos que rigen la materia tributaria a nivel local.

Por otra parte, se detecto la poca difusión de información por parte de la gerencia municipal, relacionada con los mecanismos de participación que promueve la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (1999), lo que constituye una debilidad en la gestión municipal; ya que imposibilita el concurso de las comunidades en la planificación del Municipio, según lo han revelado la mayoría de los ciudadanos entrevistados (2003), donde una buena parte de ellos desconocen la existencia del Consejo Local de Participación Publica, creado en esta en entidad en diciembre del 2003. Otro aspecto resaltante, que se observo es la falta de cohesión de los miembros de las asociaciones de vecinos, lo que impide un buen trabajo comunitario, y como consecuencia poco compromiso de participación del resto de los ciudadanos.

Ante este escenario, la municipalidad naganaguense debe adoptar medidas de reforma para lograr una modernización, no sólo como parte del esfuerzo requerido a fin de contribuir a resolver el problema de la grave crisis fiscal, sino también como estrategia para impulsar el nuevo paradigma económico que debe reemplazar el mencionado modelo rentista; programas y/o políticas que deberán lograr una mayor recaudación de tributos, y disminuir en lo posible el índice de evasión que se vive en la actualidad.

Es necesario que el Sistema Tributario de esta localidad se afiance en una mayor capacidad de manejo administrativo y fiscal, buscando una solvencia, no sólo del Municipio, sino del Estado Carabobo, para hacerle frente a sus obligaciones y revertir las expectativas de colocar en primer plano una estabilidad perdurable la cual permite llevar a cabo una política integral y racional que pueda servir de base a la planificación económica de la municipalidad de Naguanagua y del país en general.

Es importante entonces instrumentar políticas que realmente logren que las disposiciones previamente asumidas en las distintas Leyes, permitan a Venezuela, y en especial a la municipalidad de Naguanagua, hacer más efectiva su gestión, tanto desde el punto de vista jurídico como administrativo, lo cual coadyuvará en el logro de un aumento considerable en los márgenes de recaudación impositiva.

De esta manera y en atención a lo expuesto, al evaluar la incidencia de la Descentralización en la Gestión del Municipio Naguanagua, en el lapso comprendido entre los años 1996 - 2000 y el lapso comprendido entre 2000 – 2003 en el marco del proceso de descentralización político territorial del Estado Carabobo, originado en 1994; a través de los objetivos específicos planteados en la investigación, según los resultados obtenidos, se puede concluir en lo siguiente:

**Primer Objetivo Específico:** Detectar la aceptación del proceso de descentralización del Municipio Naguanagua en el lapso 1996 – 2000 y 2000 - 2003.

La mayoría de los encuestados representados en la muestra de la Encuesta realizada en el periodo 1996 – 2000, sienten un cierto descontento, posiblemente producto de no tener una gestión local que le proporcione los beneficios esperados de

su gobernante, tal como lo reflejó el cuadro N° 2, donde se demuestra en la opinión de más del cincuenta por ciento (50%), que Naguanagua no salió beneficiada con la autonomía. No obstante, la mayoría de los entrevistados en el periodo 2000 – 2003, manifiestan la aceptación de la Autonomía del Municipio, como una oportunidad para lograr nuevos cambios; pero dicen que aun siguen esperándolos.

**Segundo Objetivo Específico:** Determinar los aportes que ha generado la descentralización político territorial, como proceso generador de nuevas estructuras gubernamentales.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el análisis de los Ítem N° 10, 11, y 12, representados en los cuadros N° 10, 11 y 12, respectivamente, de la encuesta aplicada en el periodo 1996 – 2000, se puede concluir que el Municipio, como nueva estructura de gobierno autónomo, con el proceso de descentralización territorial del año 1993:

1. No le dio respuesta a las demandas de la comunidad, ya que ésta ha demostrado su insatisfacción
2. Aún no cumple con las promesas de gobierno (Ítem N° 10), referido a los años, 1996 al 2.000.
3. No logró aplicar el presupuesto en las soluciones de los problemas, por cuanto la comunidad no lo percibió en nada, durante los años, 1996 al 2000.
4. La gestión carece de efectividad por no lograr impactar positivamente a la comunidad y por supuesto la calidad en la gestión (Ítem N° 11 y 12).

Los entrevistados para el periodo 2000 – 2003, no están totalmente satisfechos, sin embargo consideran que estando mas cerca del gobierno tienen mas opciones para gestionar los servicios públicos. En esto se percibe cierta conformidad, aunque poca satisfacción de la gestión local.

**Tercer Objetivo Específico:** Describir el impacto de la descentralización en la calidad de los servicios recibido por la comunidad.

En cuanto a los servicios más importante recibidos por la comunidad, como aseo urbano, seguridad pública, ornato, tratamiento de agua para el consumo, drenajes

de aguas negras, aceras y pavimentación y el transporte colectivo; en lo que respecta a la atención de dichos servicios, fueron en su mayoría considerados como Malos o Muy Malo, es decir la opinión de los encuestados mayoritariamente se concentro en estas alternativas.

Por lo tanto en cuanto al manejo de los servicios se puede concluir, que la gerencia Municipal en el primer período de gestión: 1996 – 2.000, no alcanzó a satisfacer las necesidades básicas del municipio, en todo caso se caracterizaron como ineficientes, durante el mencionado lapso.

Por lo que respecta al periodo de gestión 2000 – 2003, los servicios públicos recibidos por la mayoría de los entrevistados, los consideran irregulares, una vez que no hay consistencia en la prontitud y calidad de los mismos; dicho de otra manera unas veces están bien y otras muy deficientes. En este sentido la gerencia local no ha llenado las expectativas esperadas en este segundo periodo.

**Cuarto Objetivo Específico:** Identificar las oportunidades de participación de la comunidad en la gestión Municipal.

Una vez analizados los ítem N° 4, 5 y 9, para determinar cuáles son las oportunidades de participación de los ciudadanos, de qué manera enfrenta los problemas de la comunidad, y cómo se comunica con el centro de gestión local para solucionar los problemas de su comunidad; en la investigación se determinó que aun cuando, quedó demostrado que más de la mitad de los encuestados canalizan personalmente sus problemas, esto no indica que se dirige personalmente al organismo público, sino que lo resuelven por si mismos; por otra parte, menos de un cuarto de la muestra lo hace a través de las asociaciones de vecino.

Al mismo tiempo se evidenció que a pesar de estar más cerca su centro de gestión local, aun persiste la práctica de la cultura paternalista, ya que muy poco existe la participación organizada. El ciudadano espera el acercamiento de los partidos y estos a su vez se acostumbraron a ser los protagonistas intermediarios de la participación.

En el lapso del 2000 al 2003, en los entrevistados se denota que aun persiste

esa cultura paternalista, les cuesta organizarse para participar, por lo que requieren de mucha motivación por parte del gobierno local, de la Junta Parroquial y/o de las Asociaciones de Vecinos. Esto se percibe aun mas, por cuanto que la mayoría de los entrevistados desconocen la existencia de instrumentos legales que les permiten su participación en la gestión publica local como es, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Publica.

**Quinto Objetivo Específico:** Evaluar los niveles de promoción y motivación de las comunidades para la participación y compromiso en la solución de sus problemas.

Los resultados obtenidos de los Ítem N° 6, 7 y 8; referidos a preguntas sobre el conocimiento de la existencia de junta parroquial, solo dos de cada diez la conocen; si se sienten representados por ella, casi las tres cuartas partes (68%) dicen que No; y si creen que esta trabaja por las comunidades; las tres cuartas partes volvieron a señalar que No. Todo esto indica entre otras cosas, que la Junta Parroquial no está cumpliendo con lo que el ordenamiento jurídico establece.

Por lo tanto, la Junta Parroquial como ente local creado para ser intermediario entre la comunidad y el gobierno local, y por otra parte se encuentran las asociaciones de vecinos, como organizaciones vecinales que deben velar por los intereses de un colectivo; ambas están llamadas a abrir canales y mecanismos expeditos para promover y profundizar la participación ciudadana en el Municipio.

Por los resultados anteriormente expuestos, se pudo percibir que la incidencia de la descentralización político – administrativo en la gestión del Municipio Naguanagua, en el lapso de 1996 y 2.000, y el periodo 2000 – 2003 como centro de gestión local, en sus inicios generó una serie de impresiones en los habitantes de ésta comunidad, lo cual se puede resumir en lo siguiente:

- 1.- Se detectó la satisfacción de la comunidad al sentir la autonomía como Municipio, y su cercanía al gobierno local

- 2.- El cambio de estructura gubernamental para la comunidad no resultó beneficioso, por lo menos en lo que respecta a los primeros años de gestión, como

nuevo centro de gestión local (1.996 – 1.998).

3.- Se percibió la insatisfacción con los servicios públicos recibidos de la Alcaldía, por considerarlos en su gran mayoría muy malos, aunque se percibe una leve mejoría en los últimos años de la gestión municipal.

4.- La comunidad, sigue escéptica en relación a la aplicación de los recursos presupuestarios para mejorar los servicios públicos del Municipio, pues consideran que la mayor parte de dichos recursos no se corresponden con las labores y/o servicios prestados.

5.- A pesar de estar más cerca del gobierno local, las oportunidades de participación en la gestión Municipal siguen siendo incipientes.

6.- La colectividad siente que aún hoy día, luego de dos períodos de gestión autónoma, no se promueven los mecanismos pertinentes para abrir los procesos participativos, por parte del ente local. Lo cual se evidencia en la falta de celeridad en la creación del Consejo local de Planificación Pública, el cual se formó sin mucha promoción y en forma muy apresurada al final del mes de diciembre 2003, como así lo manifestaron algunas Asociaciones de Vecinos.

Esto indica, que falta mucho por hacer para que la descentralización cumpla verdaderamente con su objetivo, que es hacer llegar el poder de decisión a los ciudadanos. Entonces, democratizar el Municipio como se define en la teoría, debe comenzar por convertirlo en un centro de decisiones públicas por y para el ciudadano.

## RECOMENDACIONES

Luego de analizada la información teórica, así como los resultados arrojados por la encuesta y las entrevistas realizadas, en virtud de los objetivos propuestos, se recomienda:

1.- Pulsar, por lo menos trimestralmente, a la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos y de la atención que reciben en las oficinas de la Alcaldía.

2.- Crear y reglamentar las asambleas comunitarias y la consulta pública, por parte de la Junta Parroquial o de la Alcaldía.

3.- Fiscalización de calle más agresiva, con más recursos y más fiscales en la calle con el fin de incrementar la recaudación de los recursos propios.

4.- Auditorías Tributarias extensivas a Inmuebles Urbanos y Publicidad Comercial, Juegos y Apuestas Lícitas y Vehículos.

5.- Rendición de cuentas trimestral en la prensa local, donde los ciudadanos conozcan los ingresos que ha obtenido la Alcaldía, y en que forma han sido erogados o invertidos.

6.- Publicar las bondades de la política fiscal seguida, a fin de atraer inversionistas a la ciudad, para incrementar la base de contribuyentes.

7.- Practicar un catastro técnicamente elaborado.

8.- Acometer una política de cobros judiciales a través de los mecanismos que permite el Código Orgánico Tributario, por ejemplo, los cobros ejecutivos.

9.- Hacer estudios comparativos entre Municipios o asociaciones de vecinos aledañas, con fines de evaluar algún tipo de incidencia, que permitan generar procesos competitivos que estimulen la mejora en la calidad de vida de las comunidades cercanas.

10.- Realizar estudios pilotos que permitan la orientación sobre los resultados que van a obtenerse de la investigación y facilitar la implementación de estrategias para disminuir el sesgo de la información; como estudiar por separado la conducta de los distintos estratos sociales, frente a un determinado fenómeno social, cuya incidencia venga de lo público.

11.- Involucrar a las comunidades para que sirvan de multiplicadores en la información que deben conocer los habitantes en relación con las decisiones de la gestión municipal.

12. Promover por parte de las juntas parroquiales la comunicación con las comunidades organizadas y grupos vecinales para lograr que el proceso de descentralización se lleve adelante sin ninguna traba ya que las mencionadas juntas son el enlace entre las comunidades y el gobierno municipal.

**ANEXOS**  
**ANEXO A**  
**ENCUESTA**

**CONSULTA CIUDADANA, SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DEL  
MUNICIPIO NAGUANAGUA EN LOS AÑOS 1996 Y 2.000**

1. Datos del Encuestado:  
Tiempo de Residencia en la Comunidad:  
Hasta dos años \_\_\_\_ Entre 2 a 5 años \_\_\_\_ Más de 5 años \_\_\_\_
2. Considera que Naguanagua salió beneficiada con la elevación de Parroquia urbana a Municipio autónomo: Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_
3. Cómo considera usted...

<b>La actuación de la Alcaldía con respecto a la prestación servicios:</b>										
<b>Servicios</b>	<b>Período 1996 – 2000</b>									
	<b>MB</b>	<b>B</b>	<b>R</b>	<b>M</b>	<b>MM</b>					
Agua										
Cloacas, Tratamiento de Aguas Negras y Drenaje										
Pavimentación y Aceras										
Aseo Urbano										
Ornato y Embellecimiento de la Comunidad										
Transporte Colectivo										
Seguridad Pública										

**MB:** Muy Buena    **B:** Buena    **R:** Regular    **M:** Mala    **MM:** Muy Mala

4. Los problemas de la comunidad los canaliza a través de:  
Aso-vecinos \_\_\_\_ Junta Parroquial \_\_\_\_ Personalmente \_\_\_\_ Otros \_\_\_\_
5. Ha sido consultado por algún organismo, para conocer los problemas de la

comunidad:

Sí \_\_\_ No \_\_\_ Cual \_\_\_\_\_

6. Sabe usted que a través de la Junta Parroquial usted está participando en la Gestión Municipal:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
7. Se siente usted representado por la Junta Parroquial, en el Concejo Municipal:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
8. Cree que la Junta Parroquial trabaja por las comunidades del Municipio:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
9. Estará usted dispuesto a participar para mejorar los servicios de la comunidad  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
10. Cree que la actual Alcalde ha cumplido con sus promesas de gobierno:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
11. Cómo considera usted la gestión realizada por la Alcaldía:

Período comprendido 1996 – 2000									
MB	B	R	M	MM					

**MB:** Muy Buena **B:** Buena **R:** Regular **M:** Mala **MM:** Muy Mala

12. Considera usted que ha sido efectiva la gestión realizada por la Alcaldía:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_

**ANEXO B**  
**SECTORIZACIÓN**

- **Sector 1:** Casco Central, parte de la Avenida Universidad y Bolívar, C.R. El Mirador.
- **Sector 2:** Urbanización los Colorados, C.R. Nagua 2, C.R. Bella Vista.
- **Sector 3:** Urbanización Parque Naguanagua, Urb. Parque Cabriales, C.R. Jardín Begoña, C.R. Quebrada Fresca, Parte Avenida Valencia, C.C. Dinastía.
- **Sector 4:** Urbanización Las Quintas de Naguanagua I, II y III, C.R. La Paz, C.C. Paseo La Granja.
- **Sector 5:** Sector 5: Parte de la Urb. La Granja (P.R. Don Bosco, Las Aves, Bermudas, Antillas, Wimbledon, Tennis Garden, Parima II), Hogares Crea, Villa Olímpica, C.C. La Granja, Canchas de Tennis, Gimnasio.
- **Sector 6:** Parte de la Urb. La Granja (P.R. Olympic Garden, Valle Fresco I, II, III, Paují, Shabono, La Granja, Prima I, Yunta), Mac Donal's, Cementerio, U.E. Malpica, C.D. Don Bosco, Estación de Servicio PDV.
- **Sector 7:** Santa Ana, Parte de B. Valle Verde, Parte de Caprenco.
- **Sector 8:** Parte de tarapio, Parte de la Cidra, Colón, parte de B. Valle Verde, Los Chorros y parte de Av. 190.
- **Sector 9:** Parte de Caprenco, parte de Av. 190, parte de Av. Universidad, parte de Tarapio.
- **Sector 10:** Barrio Unión, parte de Guayabal, parte de Av. Universidad.
- **Sector 11:** Parte de la Cidra, B. Democracia, Urb. La Begoña, parte de Av. 190.
- **Sector 12:** Urb. La Campiña I, II, El Naranjal, C.C. Naguanagua, U.N.A.
- **Sector 13:** Urb. El Naranjal II, El Pinar, Cafetal, Rotafé y 1os Candiles.
- **Sector 14:** Barrio La Luz, Urb. Chaguaramal, La Querencia, parte de la Av. Universidad.
- **Sector 15:** Las Palmeras, El Piñal.
- **Sector 16:** Barrio La Coromoto, La Línea, La Sabana, Colinas de Girardot 1 y 2, B. Los Merecures.

- **Sector 17:** Parte de la Urb. Carialinda, Urb. La Entrada, La Llovizna y parte de la vía la Entrada.
- **Sector 18:** Urb. Carialinda, (Sector G), B. Malagón.
- **Sector 19:** Av. Valmore Rodríguez, Av. Principal Vivienda Rural de Bárbula.
- **Sector 20:** Barrio Los Próceres, parte de la Vivienda Rural de Bárbula.
- **Sector 21:** Barrio Arturo Ramírez, Bella Vista, Lorenzo Fernández.
- **Sector 22:** Bárbula.
- **Sector 23:** Psiquiátrico de Bárbula.
- **Sector 24:** Hospital Carabobo, Hospital González Plaza.
- **Sector 25:** Barrio Brisas de González Plaza, Colinas González Plaza, Valles de González Plaza.
- **Sector 26:** Universidad de Carabobo.
- **Sector 27:** Urb. Valle Alto, C.R. Village Privé, M. Aladín, La Floresta
- **Sector 28:** Parte Sector El Rincón, parte de Tazajal.
- **Sector 29:** B. El Rincón, parte del Sector el Rincón, parte de Tazajal, Urb. El Samán.
- **Sector 30:** Urb. Palma Real, parte del Sector Mañongo.
- **Sector 31:** Urb. Ciudad Jardín Mañongo.
- **Sector 32:** Urb. La Florida, parte del Sector Mañongo, C.R. Campestre La Florida.
- **Sector 33:** Parte Av. Valencia, Motel San Remo, San Marcos, Comando de la Guardia Nacional.
- **Sector 34:** Parte Av. Valencia, Urb. Los Guayabitos, C.R. Camino Real, Bayona, Biarritz, Hospital Metropolitano del Norte.
- **Sector 35:** Parte de Guayabal.
- **Sector 36:** Cuartel Militar.
- **Sector 37:** Las Trincheras, Zona Rural de Naguanagua.

**ANEXO C**  
**ENTREVISTA I**  
**CONSULTA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU INCIDENCIA EN**  
**LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO NAGUANAGUA**

1. Cree usted que el proceso de descentralización territorial traslada la toma de decisiones públicas de los niveles Nacional y Regional a los centros de gestión local.

---

---

2. Cree usted que el proceso de descentralización rompe con los esquemas de control político.

---

---

3. Cree usted que el proceso de creación del Municipio autónomo Naguanagua, fue un proceso madurado histórica y políticamente.

---

---

4. Cree usted que el proceso de descentralización permitirá la profundización de la participación directa y activa del ciudadano en los asuntos públicos de los centros de gestión local y hará que estos sean verdaderamente eficientes.

---

**ANEXO D****ENTREVISTA II****CONSULTA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SU INCIDENCIA EN  
LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO NAGUANAGUA**

1. Lineamientos legales y jurídicos que permitieron agruparse en pro de la Autonomía de Naguanagua. ¿cuáles requisitos legales fueron llenados para someter a consideración la solicitud elevación de Naguanagua de parroquia urbana a Municipio autónomo.

---

---

---

2. Cuáles fueron los parámetros económicos y financieros que se abordaron para formular dicha solicitud.

---

---

---

3. Qué criterios sociales y poblacionales se argumentaron para la creación del Municipio Naguanagua.

---

---

---

**ANEXO E**  
**ENTREVISTA III**  
**CONSULTA SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DEL**  
**MUNICIPIO NAGUANAGUA EN LOS AÑOS 2.000 al 2003**

1. Cómo es manejado el Municipio Naguanagua en lo que respecta a la Hacienda Pública en virtud de su autonomía funcional, financiera y tributaria.

---

---

2. En qué consiste el manejo del Municipio Autónomo Naguanagua, desde el punto de vista gerencial.

---

---

3. Cómo es gestionado el Municipio Naguanagua, en lo que al personal que la en la Dirección de Hacienda Municipal de la Alcaldía de Naguanagua, se refiere.

---

---

4. Qué es y cómo es manejado el Presupuesto Municipal en el Municipio Autónomo Naguanagua.

---

---

5. Cómo es realizado el proceso de Recaudación, Control y Fiscalización de los Tributos Municipales en el Municipio Autónomo Naguanagua.

---

---

6. Índice de Recaudación para el período comprendido entre 1.996 – 2.003, discriminado por Tributo.

---

---

**ANEXO F**  
**ENTREVISTA IV**  
**CONSULTA SOBRE LA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DEL**  
**MUNICIPIO NAGUANAGUA EN LOS AÑOS 2.000 al 2003**

1. Considera usted que Naguanagua debe seguir siendo un Municipio Autónomo.

---

---

2. Cree usted que la gestión de la Alcaldía le da solución a los problemas de la comunidad.

---

---

---

3. Considera usted que la Alcaldía está dando respuesta a los servicios públicos (aseo urbano, transporte público, seguridad, aceras y pavimentación).

---

---

4. Participa usted en alguna organización comunitaria.

---

---

5. Estará usted dispuesto a participar en alguna organización comunitaria, para buscar solución a los problemas de su comunidad.

---

---

6. Cual es su opinión sobre la gestion realizada por la Alcaldía.

---

---

7. Cree usted que el presupuesto Municipal se esta aplicando para dar solución a los problemas de las comunidades.

---

---