



CAPITULO II

LO INSTITUCIONAL EN SU PROYECCION HACIA EL FUTURO.

MARIA INES DE PADRON

INTRODUCCION



El capítulo I de este documento versó sobre las condiciones, características y elementos que diagnostican la situación actual de la dimensión política e institucional en Venezuela, y en particular del estado Mérida. En ese sentido señalábamos las nuevas condiciones que inducen hacia el fortalecimiento de nuestras instituciones, como lo es el proceso de descentralización y desconcentración política y administrativa. De la misma manera, se acotaban aquellos factores y problemas que están limitando el desarrollo institucional tanto a nivel nacional como a nivel del estado Mérida. Lo anterior nos permitió primero, hacer un esbozo de la situación actual segundo, se aplicó el método FOLA, obteniendo una clara definición de la situación actual de las instituciones en dicho estado. Los insumos, materiales e información utilizados en el análisis de la FOLA, se obtuvieron a partir de visitas y entrevistas a los organismos e instituciones públicas, entrevistas a los actores institucionales comprometidos en la gestión pública y a los especialistas en el tema. En este recorrido es importante señalar, la escasa información: documentos u otros materiales producidos por los organismos regionales y locales en lo que a lo institucional se refiere.

Como parte del proceso de este plan, los días 20 y 21 de mayo de 1999, se llevaron a cabo unos talleres distribuidos entre las distintas áreas y sectores que conforman el plan. El propósito de los talleres fue en primera instancia, obtener insumos para la elaboración de los lineamientos estratégicos, programas y proyectos del plan. En nuestro taller del área institucional se convocaron a especialistas, organismos públicos, dirigentes políticos locales y organizaciones de la sociedad civil. El taller se organizó en dos partes (ver anexo - metodología de trabajo), se inició con la discusión sobre la situación actual, la que habíamos elaborado utilizando la matriz FOLA. La primera tarea de los participantes fue complementar dicha matriz, lo cual permitió tener una definición más clara de la situación actual. Como segundo paso, se procedió a elaborar la visión o imagen objetivo deseable del futuro de las instituciones en el estado Mérida. Construida la visión se pasó a visualizar cuáles serían los lineamientos estratégicos que permitirían, a partir de un punto de partida, (situación actual) lograr la visión 2020 para las instituciones públicas en el estado Mérida. Los lineamientos estratégicos se concretizaron en programas y proyectos que deben ser realizados para contribuir y alcanzar la imagen deseable. Los resultados de este taller, y otras entrevistas realizadas posteriormente, son las fuentes básicas de este capítulo.



LO INSTITUCIONAL EN SU PROYECCION HACIA EL FUTURO

EL CONTEXTO DE ACCION ESTRATEGICA

Las acciones estratégicas que se requieren o se desean realizar, para lograr una visión del futuro de nuestras instituciones regionales, se mueven dentro de un contexto nacional, regional y local marcado por un proceso de cambio a todos los niveles: económico, político, social y cultural. En el plano político institucional, este proceso se vincula con la reforma del estado y tiene su expresión fundamentalmente, en la descentralización y desconcentración política y administrativa que se inicia en Venezuela con las primeras elecciones de gobernadores y alcaldes en 1989. La descentralización se constituye en el marco de acción para el desarrollo de nuestras instituciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la descentralización está condicionada por el proceso político que actualmente vive la sociedad venezolana y sus instituciones, y que podría definirse de transición en su sentido más profundo: el análisis de la transición supone evaluar la inserción del Estado y de los actores socio-políticos en el marco ideológico e institucional que caracteriza la sociedad venezolana actual, presa entre el modelo proteccionista, intervencionista y populista ya agotado, y un modelo emergente cuyos rasgos apenas comienzan a dibujarse. (Machado, 1998). En la vida cotidiana, la “transición” se asocia con la crisis y la incertidumbre, es una sucesión de cambios tan acelerados que resulta difícil perfilar la imagen del futuro, al punto que parece que vivimos permanentemente en crisis.

Venezuela como país y su sistema político institucional, la democracia, instaurada en 1958, entraron desde hace más de una década en un proceso de agotamiento y de crisis que se expresa en la poca capacidad del sistema para manejar los conflictos: “governabilidad”; en el agotamiento de los mecanismos tradicionales de regulación política partidos políticos y sindicatos; y en la inexistencia de un proyecto societario nuevo, novedoso y consensual. Es en este punto donde uno se interroga sobre el futuro de la descentralización... *la actual descentralización venezolana no encuentra referente, todavía, en un proyecto de país porque, entre otras cosas, este se encuentra desdibujado...* (Mascareño: 292; 1998). Por otra parte, muchas son las condicionantes que empujan hacia la necesaria construcción de un nuevo modelo de sociedad, desde condiciones mundiales hasta micro locales, así como la intervención de diferentes factores: políticos,



económico, sociales y culturales. Dentro de este marco, interesa señalar algunos de los rasgos emergentes que de alguna manera están perfilando o dibujando el nuevo proyecto de país. En el plano político institucional, uno de estos nuevos rasgos se asocia a la descentralización como democratización, lo que implica dar un mayor espacio a la sociedad civil en sus distintas formas organizativas y revalorizar los poderes locales en tanto que espacios autónomos, donde ciertamente es posible acercar al estado y al ciudadano. Ello evoca también, a una democracia de tipo participativa donde el habitante de este país se reconozca en tanto que sujeto: ciudadano con derechos y deberes. Y para ello, es necesario e impostergable que las viejas instituciones se reformulen, que asuman y se pongan a tono con el proceso de cambio.

Qué significa asumir los cambios y moverse dentro de un proceso de transición?. Las respuestas a esta interrogante pueden ser múltiples, y dependiendo siempre de posiciones ideológicas. Lo cual rebasa los límites de este informe. Sin embargo, frente a este problema es necesario reconocer la coyuntura actual que vive el país y que todos reconocemos como el “momento constituyente”. Venezuela se prepara para elegir una Asamblea Constituyente, que en principio debe elaborar una nueva Constitución, es decir, elaborar los principios normativos del nuevo proyecto de país, de estado y de la sociedad que queremos para el próximo milenio. Tanto el momento “constituyente “ y los resultados que de él se obtengan (una nueva Constitución) son una fuerte y densa condicionante para el desarrollo futuro de nuestras instituciones. En este contexto, dos escenarios se presentan de manera dicotómica: el primero, donde las reglas del juego institucional propuestas en la nueva constitución, fortalecen y profundizan la democracia participativa y la descentralización con municipalización, es decir, un nuevo federalismo. En el segundo escenario, predomina la forma de estado y del poder centralista, la cual puede conducir hacia un sistema político de tipo neautoritario. Frente a estos escenarios, diametralmente opuestos, podríamos ensayar otros, que por lo demás sería un juego académico no desdeñable... *discutir críticamente las ideas que pretenden regir nuestro futuro, sigue siendo responsabilidad tanto de los actores como de los que nos identificamos como “científicos sociales”* (L. Gómez, 1997). En ese sentido, en el proceso de trabajo de elaboración de éste plan estratégico 2020 para el estado Mérida, permitió discutir nuestro devenir; se pudo constatar y así lo mostró el último taller, cómo los participantes: actores institucionales, políticos, sociales y especialistas, se identificaban con el primer escenario: un sistema democrático, participativo y descentralizado, por lo tanto los lineamientos estratégicos, los programas y proyectos que aquí se presentan, van dirigidos por una parte, a fortalecer los poderes locales, las instituciones democráticas y reforzar la sociedad civil, esta última, “postrar a la sociedad civil” como lo plantea Boisier, es el gran reto de la descentralización. Y por la otra, crear los mecanismos para cambiar las viejas relaciones establecidas en nuestras instituciones, caracterizadas por el clientelismo, el paternalismo y el corporativismo y que obstaculizan, y hacen ineficiente al estado y sus instituciones. Estos cambios, al ubicarse en



el ámbito de la cultura y de los valores, trasciende el mero cálculo de un plan o de un proyecto, y por lo tanto, ellos son de largo aliento.

DE LA SITUACION ACTUAL AL FUTURO DESEABLE

El estado Mérida aparece hoy como uno de los estados líderes dentro del proceso de descentralización. Ello se explica en buena parte por las iniciativas de los gobernadores que se han sucedido en el gobierno de Mérida. Estas iniciativas se traducen en la asunción de competencias transferidas y asumidas, en especial, en el plano de los servicios sociales: educación, vivienda, cultura, salud, deporte, seguridad ciudadana, entre otras. Asumir un cuadro tan amplio de competencias ha obligado a las instituciones estatales, a modernizar sus estructuras administrativas con la incorporación de recursos humanos especializados, es decir se abre la venta de la profesionalización de la administración pública en el ámbito estatal, aunque limitada también por la Ley de Carrera Administrativa. En este proceso de modernización administrativa, el gobierno del estado Mérida realizó en 1997 un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para la ejecución de un proyecto de modernización de la gobernación, incluidos los organismos descentralizados. En ese mismo sentido y hace apenas un año, se inició también el proyecto de sistematización - automatización de la red institucional, con la incorporación de las más novedosas tecnologías de la informática. Otro de los aspectos que perfilan el liderazgo de Mérida ha sido la iniciativa de haber establecido vínculos y convenios con los organismos multilaterales para la ejecución de proyectos, en este aspecto el estado Mérida ha sido pionero y anfitrión de importante eventos con las multilaterales.

Aunado a estas condiciones favorables al desarrollo institucional, el estado Mérida cuenta con la Universidad de los Andes, ella es una fortaleza y una oportunidad, hasta hora poco incorpora y aprovechada en tanto que productora de conocimiento al servicio de las instituciones públicas estatales y municipales.

Por otro lado, cuenta la sociedad local merideña con un número bastante significativo de organizaciones civiles: asociaciones de vecinos, ONGs, cooperativas, asociaciones voluntarias y organizaciones de base cultural, deportiva y religiosos. Estas organizaciones tienen un carácter territorial y social, y es en el ámbito comunitario donde la acción colectiva tiene o adquiere mayor significado. Desde este punto de vista las organizaciones de base de carácter asociativo, que actúan en las distintas comunidades del estado Mérida, son un factor potencial al desarrollo de lo que Putnam (1997), llama capital social...”*al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo ya que hace posible el logro de ciertos objetivos que no serían alcanzables sino existiera ese capital...*”(5). No obstante, ellas se encuentran dispersas, con un bajo grado de participación en el ámbito de la gestión, lo que significa que existe una



amplia separación entre las acciones de tipo social - comunitario y las de tipo político - institucional. Recortar esta distancia creando los mecanismos de aproximación entre las organizaciones de base y los poderes locales, mediante una efectiva participación ciudadana, es un de los grandes retos que tienen que asumir tanto el poder local - municipal como las nuevas instituciones surgidas del proceso de descentralización.

Al lado de los anteriores factores que apuntaban a reconocer ciertas fortalezas institucionales del estado Mérida, se encontró con un cuadro de limitaciones que obstaculizan el desempeño institucional. Entre estas limitaciones se podrían señalar, en primer lugar la duplicación y yuxtaposición de funciones y actividades, no solo entre los distintos niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), sino entre los mismos organismos adscritos al ejecutivo regional, este es un problema que se detecta en la mayoría de los sectores y áreas de competencia de la gobernación del estado Mérida. Se trata aquí de un problema de dispersión y de vacío de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos organismos que conforman un mismo nivel. La descoordinación conduce o tiene como consecuencia, la utilización deficiente de recursos escasos y dificulta severamente la integración de las acciones políticas que emanan del gobierno. Una manera de detener esa tendencia es incorporando de manera pertinente el uso de tecnologías en el funcionamiento de las instituciones del estado. Ellas han mostrado ser más adaptativas y efectivas a los efectos de la articulación deseada; operar en redes en lugar de jerarquías piramidales. Su aplicación o su adaptación se debe realizar por áreas y sectores, por ejemplo en el área social las redes del sector salud, educación, seguridad ciudadana entre otros.

En segundo obstáculo muy vinculado a la anterior, tiene que ver con la desinformación o la inexistencia de una información transparente accesible a la comunidad. Este problema no solo aleja al ciudadano, sino que éste pierde todo interés por los asuntos públicos. Para mejorar la información en el caso de nuestras instituciones estatales se requiere, en primer lugar que los problemas de desarticulación anteriormente referido mejoren sustancialmente, segundo la incorporación y uso apropiado de nuevas tecnologías en los sistemas de información, que son utilizadas en los nuevos diseños organizacionales, y tercero utilizar apropiadamente los medios de comunicación, para informar a la comunidad sobre los asuntos públicos que la involucran.

En tercer lugar, muchos de los organismos públicos en el estado Mérida mantienen aún una burocracia clientelar, la cual responde en su gran mayoría a los intereses de grupos locales vinculados al poder regional. Las formas burocráticas de carácter clientelar se han convertido en un fuerte obstáculo al desarrollo institucional. En el caso de Mérida al no buscar la forma de suprimirla, se corre el riesgo de crear un escenario organizacional aún más ineficiente. En el sentido que se establece una disputa por las jurisdicciones y una competencia aguda por los recursos



presupuestarios de por sí limitados y por los recursos especializados restringidos. En el fondo se trata de una dura lucha por el poder político - burocrático, en donde cada uno defiende un cierto protagonismo. Cambiar el esquema burocrático - clientelar es un asunto de cultura política que esta muy arraigada en las organizaciones públicas venezolanas. Su desaparición es un proceso de largo aliento y de carácter colectivo. Sin embargo, hay experiencias concretas que muestran un cambio en ese sentido, y ellas están vinculadas con las emergencias de nuevos liderazgo en el ámbito local y fundamentalmente con la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos (Cunill, 1997). En ese sentido, es importante e imprescindible que las instituciones, particularmente en el ámbito de los municipios del estado Mérida, reactiven los mecanismos de participación ciudadana, los cuales son necesarios por que pueden crear controles al clientelismo.

Una cuarta limitación tiene que ver con los recursos humanos, en el caso de Mérida se está produciendo una profesionalización en el ámbito de ciertos organismos descentralizados, sin embargo, existe un número importante de personal no calificado, particularmente en las prefecturas del estado y en las alcaldías. A esta limitación habría que agregar la presencia de funcionarios públicos desmotivados y que no tienen conocimientos de cuál es la misión de la organización para la cual ellos trabajan. Este problema, en el caso de Mérida, es bastante grave en las alcaldías del estado. Esta situación obliga a los alcaldes a hacer correctivos en esa dirección. Lo cual exige primero, un cambio de actitud en el gobernador, en los directores y en los alcaldes, frente al personal. Estos deben entender que son líderes y no caudillos, y que las instituciones no son de su patrimonio. Segundo, hay que crear incentivos para motivar al personal y tercero, es responsabilidad del gobierno estatal y municipal preparar al personal, para que éste adquiera destreza y habilidades en las tareas que deben realizar.

En quinto lugar, están aquellas limitaciones producto del sistema fiscal intergubernamental establecido en Venezuela con la descentralización. En este orden de ideas, las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales son básicamente las transferencias del Situado Constitucional, del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. Siguen en orden de importancia los ingresos recibidos por los estados cuando asumen competencias concurrentes y finalmente los ingresos procedentes de las competencias reservadas como exclusivas en el arreglo institucional venezolano (A. Barrios, 1998). A pesar de que estas fuentes de financiamiento, señala Barrios, responden a criterios apropiados para la tributación regional (respetan los principios de subsidiaridad, son equitativos y son relativamente neutrales), ellos no generan los recursos suficientes para incrementar de forma sustantiva la autonomía financiera de los gobiernos regionales en Venezuela. Tanto estas insuficiencias de recursos, como otras limitaciones de orden fiscal, tributario y de mecanismos de elaboración, ejecución y evaluación presupuestarios, fueron estudiadas para el caso de Mérida en el trabajo: "Fuentes



Propias de Financiamiento para la Gobernación de Mérida”, realizado por A. Barrios. Dicho trabajo debe ser considerado básico a los fines de una reforma institucional en la orden fiscal para el estado, en tal sentido se suscriben las recomendaciones y propuestas contenidas en dicho trabajo.

Dentro de esta problemática, habría que señalar las graves limitaciones financieras que en la actualidad padecen la mayoría de las alcaldías del estado Mérida. Este problema se presenta en grados distintos y depende de ciertas condiciones y factores que se dan de manera particular en cada uno de los municipios. Entre estos factores y condiciones se señalan: la incapacidad de los gobiernos municipales para hacer uso de las atribuciones que en el orden fiscal y tributario le concede la LORM al municipio; la falta de proyectos específicos por parte de las alcaldías que les permita tener acceso a los recursos del FIDES; la existencia de municipios rurales en condiciones de pobreza; la fuerte dependencia de la mayoría de los municipios frente al Situado Constitucional, entre otros. Las anteriores limitaciones muestran la poca capacidad de innovación en un buen número de alcaldías de Mérida para generar ingresos propios. Esta es una condición necesaria para el fortalecimiento de la autonomía del gobierno municipal. En ese sentido se propone un programa que evalúe capacidades y limitaciones institucionales de orden financiero en cada una de las alcaldías del estado Mérida.

Por último, está el problema de la participación ciudadana. En este ámbito hay que referirse básicamente al municipio por ser el espacio más próximo ciudadano. Desde el espacio local es mucho más plausible promover la participación y respaldarla en sus formas simples como son las formas asociativas creadas por la población. En el estado Mérida se aprecia un bajo grado de participación ciudadana en la gestión local. La explicación y comprensión de este problema supera las fronteras de este documento. Sin embargo, a los fines del plan estratégico, es necesario acotar al menos dos aspectos de orden específico que están limitando la participación, el primero, tiene que ver con la poca integración que existe entre las distintas organizaciones, básicamente asociaciones de vecinos y ONGs. Se está hablando de la inexistencia de una red asociativa, cooperativa y solidaria, capaz de movilizar las potencialidades de la población en tanto que “capital social.” El otro aspecto, es la concepción estrecha que tienen las instituciones y los administradores locales (alcaldes) de la participación, en el sentido que mantienen relaciones de “protección”, de “paternalismo” y de “clientelismo” con las organizaciones de base, un ejemplo preocupante sobre éste aspecto, es la entrega de “mercados”(paquetes de alimento) que realiza la alcaldía del municipio Libertador a las asociaciones de vecinos, para que estos sean distribuidos en los barrios populares.

Debe repetirse que la cuestión de la incorporación de la participación en la gestión local está cargada de complejidad, sin embargo hay ejemplos concretos en el país de participación comunitaria con resultados positivos, uno de ellos es el



caso específico del municipio Campo Elías en nuestro estado Mérida. En este municipio actualmente se lleva a cabo el programa denominado: “Gobierno Abierto Participativo y Eficiente”, con el apoyo y asesoramiento del Banco Mundial. Hasta el momento los resultados del mencionado programa muestran cómo al incorporar la participación comunitaria en la gestión local ésta logra mejorar la eficiencia al movilizar a la población en el alcance de sus metas. Esta experiencia como muchas otras nos indican que una manera de generar mecanismos de participación ciudadana es involucrar a la población en programas y proyectos concretos en el área social.

VISION 2020

Imaginarse el futuro deseable para nuestras instituciones implica colocarse en la situación actual y considerar los factores que la condicionan, y a partir de allí elaborar la imagen que queremos lograr hacia el futuro. Este ejercicio fue realizado en nuestro taller, lográndose con los participantes una visión compartida, la cual se recogió en la siguiente oración:

“Instituciones públicas democráticas, constituidas sobre la base de un sistema simplificado, transparente, eficiente y eficaz. articulado bajo el principio jerárquico de la subsidiaridad. percibido por el ciudadano como accesible y evaluable y con espacio claro para la sociedad civil”

IMAGEN OBJETIVO 2020 DIMENSION INSTITUCIONAL

- ◆ Instituciones democráticas, que respeten el Estado de Derecho
- ◆ Manejo institucional con justicia y equidad
- ◆ Construcción de una cultura cívica/”ciudadana”
- ◆ Descentralización con municipalización
- ◆ Desarrollo institucional en la participación ciudadana
- ◆ Construcción de una red institucional moderna
- ◆ Sistema Institucional simplificado, transparente, eficiente y eficaz.



MATRIZ FOLA

Tomando como punto de partida la situación actual de las instituciones en el estado Mérida y la visión a futuro de estas como punto de llegada, se trazan caminos estratégicos que se construyen sobre la base de las fortalezas que se tienen, de manera a que se superen o se disminuyan las limitaciones. Para el ejercicio de elaboración de los lineamientos estratégicos se retomó la matriz FOLA.

FORTALEZAS

- ◆ Descentralización de un número importante de servicios sociales; creación de institutos autónomos, fundaciones, empresas públicas adscritas a la gobernación del Estado Mérida
- ◆ Cierta mejoramiento en la escogencia de los recursos humanos (profesional y técnico) dentro de los entes descentralizados.
- ◆ Liderazgo estatal y local, básicamente de los gobernadores del Estado.
- ◆ Financiamiento por programas y proyectos
- ◆ La universidad de Los Andes
- ◆ Convenios Multilaterales
- ◆ Existencia de organizaciones civiles: Asociaciones vecinales, Gremios y O.N.G.

LIMITACIONES

- ◆ Problemas en la definición de Competencias y atribuciones entre los distintos poderes.
- ◆ Poca coordinación entre los distintos niveles de gobierno nacional, estatal y municipal
- ◆ Poca coordinación entre los mismos entes descentralizados. Con yuxtaposición de funciones, sub-utilización de recursos (humanos y financieros), en la prestación de un servicio
- ◆ Desconocimiento o inexistencia de una visión y misión de las instituciones públicas estatales y municipales
- ◆ Desinformación entre los funcionarios del hacer y del quehacer de la organización
- ◆ Desmotivación del personal



- ◆ Burocratización
- ◆ Problemas de recursos financieros
- ◆ Intercambio clientelar, partidización y politización en la administración regional y municipal
- ◆ Anacronismo funcional en la mayoría de las Alcaldías del Estado Mérida
- ◆ Escasa colaboración, cooperación o congestión entre la Gobernación de Mérida y las Alcaldías del Estado
- ◆ Problemas de autofinanciamiento en los municipios
- ◆ Débiles mecanismos de participación ciudadana
- ◆ Escasa participación de la sociedad civil en la gestión local
- ◆ Frágil integración entre las organizaciones civiles
- ◆ Escasa información sobre los medios y mecanismos de participación que tiene la ciudadanía
- ◆ Desvinculación de la Universidad de Los Andes, en particular de la investigación, con el Estado, las alcaldías y las necesidades de la población.

OPORTUNIDADES

- ◆ La reforma del Estado como una megatendencia, vía proceso de descentralización
- ◆ Las reformas inducen a la constitución y reforzamiento de instituciones democráticas
- ◆ Modernización de las instituciones u organizaciones con criterios de eficiencia para hacer competitiva la gestión estatal y local
- ◆ La Constituyente: nueva constitución, nuevas reglas del juego institucional
- ◆ Profundización de la Democracia
- ◆ Democracia participativa, con justicia y equidad
- ◆ Revisión y profundización de la descentralización con municipalización
- ◆ Un nuevo Federalismo
- ◆ Proceso de “lugarización” como fenómeno de rescate y revalorización de los valores locales, del lugar y las tradiciones



- ◆ Emergencia de liderazgos regionales y locales
- ◆ Nuevos actores regionales y locales con iniciativas a nivel: económico, político y cultural
- ◆ Existencia de núcleos urbanos consolidados
- ◆ Presencia de la Universidad de Los Andes
- ◆ Fortalecimiento de las redes de organización de la sociedad civil

AMENAZAS

- ◆ La mundialización genera exclusión social
- ◆ Rezago o enquistamiento de las instituciones
- ◆ Modernizar las instituciones con una visión exclusivamente técnica: el “generalísimo”
- ◆ La Constituyente puede desmejorar las reglas de juego actual
- ◆ Neo-autoritarismo
- ◆ Exclusión de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos
- ◆ Freno a la descentralización
- ◆ Mantenimiento de una “ciudadanía tutelada”
- ◆ Caudillismo, regionales y locales
- ◆ Politización y clientelismo en las instituciones
- ◆ Burocratización
- ◆ Fragmentación de la sociedad civil, dependencia y debilidad frente a los poderes regionales y locales.



LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS

Como resultado del taller se obtuvieron los siguientes lineamientos estratégicos:

- ◆ Profundizar la descentralización.
- ◆ Modernizar las instituciones públicas del gobierno estatal y municipal del estado Mérida.
- ◆ Democratizar las instituciones a través de la participación de la sociedad civil en la gestión estatal y local.
- ◆ Fortalecer el poder municipal como el espacio institucional más próximo al ciudadano.
- ◆ Revisar y evaluar las normativas jurídicas, particularmente la LORM, LOD, y otras leyes nacionales como la Ley del Ambiente y la Ley de Ordenamiento Urbanístico.
- ◆ Organizar y reestructurar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.
- ◆ Revisar y mejorar los actuales fondos de financiamiento como el FIDES y LAE .
- ◆ Crear mecanismos tributarios y fiscales a nivel federal y municipal.
- ◆ Contribuir a la formación de una cultura ciudadana.

PROGRAMAS Y PROYECTOS

PROGRAMA 1

Se propone un programa de modernización de las instituciones estatales: gobernación del estado, prefecturas y los nuevos entes descentralizados, con el fin de desburocratizar y simplificar los mecanismos administrativos, que hagan transparente y eficiente la gestión del gobierno regional. En el marco de este programa se proponen los siguientes proyectos:

Proyecto: Modernización de la Gobernación del Estado Mérida

Proyecto: Red Institucional.



Proyecto: Estudio funcional, jerárquico y administrativo de los organismos gubernamentales que comprenda la gobernación del estado y los entes descentralizados. Este proyecto, contempla dos estudios simultáneos: a) detectar los problemas de duplicación y yuxtaposición de funciones, concentración de las decisiones y de la información u otros anacronismos funcionales; b) realización de talleres de formación y motivación para el personal que labora en la administración.

PROGRAMA 2

Elaboración de un programa de Evaluación y Modernización de las 23 Alcaldías del estado Mérida, y que tenga como premisa la diversidad y la especificidad de cada municipio, y como propósito eliminar los anacronismos funcionales y la burocracia clientelar. Este programa contempla los siguientes proyectos:

Proyecto: Automatización de las Alcaldías

Proyecto: Banco de Datos y Estadísticas Municipales

Proyecto: Actualización y Automatización de los Catastros municipales, Urbanos y Rurales

Proyecto: Formación y Capacitación de Recursos Humanos”, para el personal que trabaja en las alcaldías.

Proyecto: Evaluación y Actualización de la Normativa Municipal

Proyecto: Estado Actual y Proyección de los Municipios del Estado Mérida. Este proyecto contempla el estudio de los 23 municipios del estado, la pertinencia de cada uno y su especificidad espacial (urbano -rural), económica y sociocultural. Con el propósito de elaborar proyectos específicos vinculados al entorno local.

PROGRAMA 3

Programa para la formación y capacitación en la gerencia social en el ámbito local

Proyecto: Curso de Formadores y Capacitadores en el Diseño y Gestión de Programas Sociales



PROGRAMA 4

Este programa se propone diseñar un modelo de gestión participativa.

Proyecto: Creación de programas concretos en el área social con la participación de las comunidades, ONG y asociaciones de vecinos.

Proyecto: Creación de un centro de información abierto e identificable a la comunidad, para que los ciudadanos conozcan y propongan programas sociales concretos.

Proyecto: Creación del “Plan Anual de Consulta Ciudadana”. El mismo tiene como objetivo, el reconocimiento por parte de la comunidad de las necesidades prioritarias. Se recibirán, discutirán y aprobarán las propuestas prioritarias.

Proyecto: Elaboración de un “Plan de Educación Ciudadana”. El mismo tiene como objetivo, dar a conocer al ciudadano común las funciones, actividades y servicios que realizan las instituciones públicas locales y cuales son los espacios de compromiso ciudadano y de participación. Este proyecto comprende los siguientes productos:

- ◆ Elaboración de un manual sencillo y didáctico para ser discutido en las escuelas y liceos del estado Mérida. Aquí se requiere el concurso y la participación de maestros, profesores, centros de estudiantes y comunidad educativa.
- ◆ Campaña publicitaria en los medios de comunicación local, utilizando las técnicas del *Marketing Social*, para promover y motivar la participación ciudadana en los programas sociales.
- ◆ Creación de una red de información ciudadana local, fundamentalmente en tecnología mediática y telemática: Democracia Virtual.

En los cuadros siguientes se presenta de manera más detallada los programas y los proyectos.



CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS

CODIGO	IDENTIFICACION	OBJETIVOS	LOCALIZACION	PLAZOS			INVERSION ESTIMADA (MILLONES DE Bs) A PRECIOS DE 1999	ENTES RESPONSABLES	INDICADORES
				2005.	2010	2020			
01-IE	MODERNIZACION DE LA GOBERNACION DEL ESTADO MERIDA	Fortalecer la Descentralización del estado Mérida mediante la implantación de sistemas estratégicos de dirección superior, sistemas y procedimientos administrativos, sistema de cursos destinado al recurso humano	Gobernación del Estado Mérida	X	X		1000	Gobernación del estado Mérida; FONVIS, PNUD, BID	Mejora la Descentralización Administrativa
02-IE	RED INSTITUCIONAL	Creación de una red telemática por áreas y sectores: salud, educación, seguridad, cultura, etc., Problema a resolver: desarticulación de la información	Gobernación del Estado Mérida	X	X		600	FUNDEM-FIDES	Mejora la Descentralización Administrativa
03-IE	AUTOMATIZACION DE PREFECTURAS	Automatización de las prefecturas del estado Mérida. Problema a resolver: anacronismos funcionales	Prefecturas del Estado Mérida		X		300	FUNDEM-FIDES	Mejora la Descentralización Administrativa
04-IE	ESTUDIO FUNCIONAL, JERARQUICO GUBERNAMENTAL	Establecimiento de un "Diseño Organizacional", funcional, administrativo y sistémico de las organizaciones del gobierno del estado Mérida. Problema a resolver: duplicidad y yuxtaposición de funciones; descordinación de actividades	Todos los Municipios		X		---	Gobernación del Estado Mérida	Mejora la Descentralización Administrativa
05-IE	CAPACITACION Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS	Capacitar, formar y motivar al personal que labora en las instituciones del gobierno del Estado Mérida, con el propósito de crear una "nueva cultura" organizacional. Problemas a resolver: *desmotivación, desconocimiento y poca capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías en el personal. *Resistencia a los cambios: mantenimiento de valores culturales tradicionales (burocracia clientelar).	Gobernación del Estado Mérida Todos los Municipios	X			60	Gobernación Alcaldías del estado Mérida	Mejora la Descentralización Administrativa



CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS

Continuación

CODIGO	IDENTIFICACION	OBJETIVOS	LOCALIZACION	PLAZOS			INVERSION ESTIMADA (MILLONES DE Bs) A PRECIOS DE 1999	ENTES RESPONSABLES	INDICADORES
				2005.	2010	2020			
06-IM	AUTOMATIZACION DE LAS ALCALDIAS	Instalación de Sistemas automatizados en las Alcaldías del estado Mérida	Alcaldías del Estado Mérida	X	X		350	FUNDEM ALCANDIA	Municipalización
07-IM	SISTEMA DE INFORMACION DE GESTION LOCAL	Creación de información estadística para cada una de las alcaldías	Todos los Municipios	X	X			FUNDEM OCEI ALCaldIA	Municipalización
08-IM	CATASTROS MUNICIPALES	Automatización de los catastros municipales	Todos los Municipios	X	X		850	FUNDEM ALCaldIA	Municipalización
09-IM	FORMACION Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS	Cursos de formación, capacitación y motivación para el personal que labora en las alcaldías	Las Alcaldías				300	El Municipio	Municipalización
10-IM	EVALUACION DE LA LEY ORGANICA DEL REGIMEN MUNICIPAL	Estudiar y evaluar la LORM para su actualización	Todos los Municipios	X			160	ULA-CIEPROL	Municipalización
11-IM	ESTUDIO SOBRE LA SITUACION ACTUAL Y PROYECCION DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO MERIDA	Fortalecer la descentralización a nivel local. Estudiar los 23 municipios del estado Mérida, la pertinencia de cada uno, su especificidad espacial (urbano-rural), económica y sociocultural. Evaluar las capacidades y limitaciones que los distintos municipios tienen para generar recursos propios. Elaboración de planes de desarrollo a nivel local-municipal	Todos los Municipios	X	X		400	La Gobernación del Estado Mérida Las Alcaldías La ULA	Municipalización
12-IPC	PROYECTOS EN EL AREA SOCIAL	Creación de proyectos en el área social por parte de las Alcaldías con la participación de la sociedad civil. Problemas a resolver: el paternalismo y el clientelismo.	Municipios y la comunidad		X		250	Alcaldes Gobernación del Estado ULA Sociedad Civil Organizada	Municipalización



CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS

Continuación

CODIGO	IDENTIFICACION	OBJETIVOS	LOCALIZACION	PLAZOS			INVERSION ESTIMADA (MILLONES DE Bs) A PRECIOS DE 1999	ENTES RESPONSABLES	INDICADORES
				2005.	2010	2020			
13-IPC	CENTRO DE INFORMACION CIUDADANA	Creación de un centro de información a nivel municipal, al servicio de la comunidad	El Municipio y Comunidad	X			750	Alcaldías Gobernación	Municipalización
14-IPC	PLAN ANUAL DE CONSULTA CIUDADANA	Creación de un plan anual de consulta ciudadana. Promover la participación	El Municipio y Comunidad		X	X	160	Gobernación Alcaldías ULA	Mejora la participación ciudadana
15-IPC	PLAN DE EDUCACION CIUDADANA	Dar a conocer a los ciudadanos de cuáles son las funciones y actividades que presta la gestión local y cuáles son los compromisos (deberes) de los ciudadanos. Elaboración de un folleto (manual) para ser discutido en escuelas y liceos del estado Mérida. Campaña publicitaria, "Marketing Social", sobre los servicios sociales.	Todos los Municipios		X		100	Alcaldías Gobernación ALEM ULA	Mejora la participación ciudadana
16-IPC	CREACION DE LA RED CIUDADANA. DEMOCRACIA VIRTUAL	Creación de una red ciudadana, que articule las distintas organizaciones de la sociedad civil	Alcaldías FUNDEM Organizaciones Civiles		X		120	Alcaldías FUNDEM Organizaciones Civiles	Mejora la participación ciudadana
17-IE, M, PC	CURSO DE FORMADORES Y CAPACITADORES EN EL DISEÑO Y GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES	Formar y capacitar para la gerencia social	ULA	X			20	ULA, Gobernación y Alcaldía	Todos



CONCLUSION

Después de realizado el diagnóstico de la situación actual de las instituciones públicas del estado Mérida y presentados los lineamientos estratégicos, es posible a manera de conclusión distinguir tres grandes ámbitos de acción para el sistema institucional en su conjunto. Dichos ámbitos son complementarios entre sí y su reforzamiento permitirá la eficiencia de la acción institucional pública y garantizar la sostenibilidad del plan estratégico Mérida 2020.

El primer ámbito o área de acción, implica modernizar el sistema institucional con el propósito de introducir reformas en la gestión en función de una acción coordinada, eficiente y transparente entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos organismos gubernamentales adscritos a la gobernación del estado Mérida. La coordinación evita la duplicidad de funciones y asegura un mejor uso de los recursos tanto burocráticos como financieros. Por otra parte, las reformas institucionales deben orientar al gobierno regional y local hacia acciones más estratégicas en la formulación de políticas, en la creación de sistemas de regulación y promoción de servicios. Estas reformas deben hacer avanzar a las instituciones hacia un mayor grado de autonomía operativa y financiera.

El segundo ámbito de acción, va dirigido a crear y abrir canales institucionales que hagan efectiva una mayor y mejor participación ciudadana, con el propósito de hacer más “transparente” y “controlable” la gestión pública de la gobernación y de las alcaldías del estado Mérida. La apertura de canales de participación favorece la autonomía institucional anteriormente referidas, ayudan a controlar el clientelismo político y facilitan la creación de sistemas de evaluación (monitoreo) en los programas y proyectos gubernamentales.

El tercer ámbito busca redefinir el uso de los recursos, en particular en la promoción y prestación de algunos servicios donde los mercados están ausentes e incentivar en ese ámbito la generación de ingresos propios.” La única opción para ampliar las fronteras de posibilidades de financiamiento de esos servicios consiste en agudizar la imaginación y desarrollar la capacidad de innovar institucionalmente, para incorporar a la comunidad y a los sectores productores en el esfuerzo de la gestión y soporte financiero de esos servicios” (A. Barrios, 1998). Dirigir las acciones hacia un grado mayor de autofinanciamiento permite asumir con mayor eficiencia Ala operatividad funcional y administrativa en la promoción del desarrollo local.



Por último, este estudio como los otros que conforman el Plan Estratégico Mérida 2020 son apenas la primera fase de un proceso, el cual contó para su realización con la participación de los distintos actores políticos, institucionales, económicos y sociales que integran la sociedad merideña. Dicha participación permitió y dio lugar a un amplio intercambio de ideas, el cual hace que las propuestas aquí planteadas tengan un cierto grado de legitimidad, y garanticen de alguna manera la sostenibilidad del plan.

Sin embargo es necesaria una segunda fase, la cual implica un proceso más complejo y difícil de negociación entre los distintos actores, para proceder con las reformas institucionales y económicas propuestas en el Plan estratégico Mérida 2020. En esta fase es imperativo hacer uso del liderazgo político del gobernador y de los alcaldes; ellos deben saber buscar los potenciales aliados dentro de la sociedad civil organizada en su sentido amplio (partidos políticos, gremios, asociaciones de vecinos, ONGs, iglesia, universidad, entre otros). Es saber neutralizar a los adversarios y ganar cada vez más adeptos entre quienes permanecen indiferentes.

En fin, sabemos que ésta acción estratégica de negociación compleja implica esfuerzos (costos asociados), pero ellos deben ser interpretados como inversión, solo así es posible lograr las reformas institucionales, económicas y sociales propuestas en el plan; permitiendo con ello, hacer más efectiva la relación entre el gobierno y la sociedad.



BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Angel (compilador). *"El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones"*. Instituto de Estudios Políticos. UCV, Caracas, 1996.

AROCENA, José. *"El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo"*. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1995.

BARRIOS, Armando. *"Riesgos Latentes en el Arreglo Institucional para la Descentralización Fiscal en Venezuela"*. En Descentralización, Gobierno y Democracia. CENDES, G-LOCAL. Caracas, Venezuela, 1998

BARRIOS, Armando. *"Programa Modernización de Gobernaciones. Fuentes Propias de Financiamiento para la Gobernación de Mérida"*. FONVIS, PNUD, Mérida, Venezuela, 1998

BLANCO, Carlos. *"La Descentralización: un Proceso de Transformación Integral"*. En Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y en el Caribe. PNDU, New York, 1998.

BOISIER, Sergio. *"Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial"*. En Descentralización Gobierno y Democracia. CENDES, Caracas, 1998.

BREWER-CARÍAS, Allan. *"El Proceso de Descentralización Política en América Latina: La Perspectiva Federal"*. En Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe. PNUD, New York, 1998

CUNILL G, Nuria. *"Repensando lo Público a través de la Sociedad"*. CLAD. Nueva Sociedad. Caracas, 1997.

DE LA CRUZ, Rafael. (Compilador). *"Ruta a la Eficiencia. Descentralización de los Servicios Sociales"*. IESA. Fundación Escuela de la Gerencia Social. Caracas, 1995.



GÓMEZ, Luis. *"Una Mirada Plural sobre la Transición Sociopolítica"*. Cuadernos del CENDES, N° 34, año 14, enero-abril 1997, pp 11-20.

GUERÓN G. Y Manchisí G. *"La Descentralización en Venezuela: Balance de un Proceso Inconcluso"*. En El Sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones. Instituto de Estudios Políticos. UCV. Caracas, 1996.

KELLY, Janet (compiladora). *"Gerencia Municipal"*. IESA. Caracas, 1993.

KLIKSBERG, Bernardo. *"Pobreza, el Drama Cotidiano. Clave para una Gerencia Social Eficiente"*. Editorial tesis, Grupo Norma, 1995.

MACHADO DE ACEVEDO, Clemy. *"Las Nuevas Relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en Venezuela en Transición"*. Cuadernos del CENDES; N°34, año 14, enero-abril, 1997, pp 95-126

MASCAREÑO, Carlos (coordinador). *"Descentralización, Gobierno y Democracia"*. CENDES. Caracas, 1998.

NAVARRO, Juan C. *"Las Organizaciones de Participación Comunitaria y la Prestación de los Servicios Sociales en América Latina"*. IESA, BID. Caracas, 1994.

NOHLEN, Dieter (editor). *"Descentralización Política y Consolidación Democrática"*. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991.

PRATS CATALÁN, Joan. *"Gobernabilidad Democrática en América Latina Finisecular-Instituciones, Gobiernos y Liderazgos"*. En Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe. PNUD. New York, 1998.

PUTNAM, Robert. *"Para Hacer que la Democracia Funcione"*. Editorial Glac, Caracas, Venezuela, 1994.

