

## **CAPITULO II**

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **Antecedentes**

La revisión bibliográfica y hemerográfica realizada, determinaron la ausencia de estudios en el Estado Mérida relacionados a las interrogantes planteadas en la presente investigación, sin embargo se ubicó la existencia de investigaciones vinculadas con el tema las cuales podrían ayudar a la comprensión del problema planteado, entre esas destacan:

Piñate (2001), realizó un diagnostico de la recaudación del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos en el Municipio Libertador del Estado Mérida. En el estudio se encontró que el proceso de recaudación llevado a cabo por la Alcaldía es lento y engorroso, se realiza de forma manual, el Departamento de Catastro no cuenta con un registro catastral actualizado y lo que se recauda se debe al pago voluntario del contribuyente, ya que el Departamento de Catastro no posee sistema de recaudación establecido para el cobro de tributos. Este diagnostico esta estrechamente relacionado con el presente estudio por cuanto da a conocer que uno de los principales inconvenientes que afecta el proceso de recaudación es la inexistencia de un registro de contribuyentes actualizado.

Rivas (2001), efectuó una revisión en lo que respecta a liquidación, recaudación e inversión del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos y su incidencia en el presupuesto de ingresos del Municipio Libertador del Estado Mérida. En el mismo concluye que el municipio posee un deficiente sistema de administración tributaria, debido principalmente a que sus autoridades no se han preocupado por desarrollar o potenciar esta importante área, a través

de la cual se capten los recursos necesarios para que puedan cumplir con sus fines y objetivos a favor de las comunidades. Este aspecto no ha permitido que se implanten sistemas como el de fiscalización, recaudación y control. Señala además que el Municipio depende en gran parte del situado municipal e ingresos extraordinarios, cuestión que debe cambiar por cuanto a los municipios se les ha otorgado autonomía financiera. Esta revisión sentó las bases para determinar la necesidad de establecer un sistema de administración tributaria eficiente lo que se logra a través del diseño e implementación de planes estratégicos de recaudación.

Pacheco (2001), elaboró un estudio diagnóstico del Impuesto de Patente de Industria y Comercio en la Alcaldía Municipio Libertador del Estado Mérida, el cual concluye indicando que la Dirección de Hacienda de la Alcaldía necesita una metodología para mejorar la formulación de objetivos y metas que permitan optimizar el proceso de recaudación liquidación y fiscalización. El estudio ratifica la necesidad del diseño de un plan estratégico que implique el establecimiento de una misión, objetivos y estrategias que contribuyan a mejorar la recaudación de ingresos propios en el municipio Libertador.

Tobio (1996), realizó un estudio sobre Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela; en el mismo identifica la problemática en los gobiernos locales entre las que refiere las trabas para gerenciar ingresos diferentes a los obtenidos vía situado constitucional; concluye con una propuesta orientada a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las actividades a realizarse a dos niveles básicos de la estructura organizativa de gobiernos locales: gerencia y planificación. Este aporte realza la importancia que tiene el proceso de planificación en el sector público, utilizándose esta como la principal herramienta para optimizar el proceso de recaudación.

González (citada en Kelly, 1993), hizo una investigación sobre Las Finanzas Municipales. En su estudio identificó, describió y analizó las prácticas utilizadas por los municipios para manejar sus flujos de ingresos y

gastos. En lo que respecta al proceso de recaudación de ingresos llegó a la conclusión que las fallas del mismo están relacionadas fundamentalmente con cuatro factores: los registros de contribuyentes, los recursos disponibles, las funciones de cobranzas y las restricciones legales para emplear procedimientos coactivos de cobranzas. La investigación destaca cuatro aspectos claves que dificultan el proceso de recaudación y que deben ser considerados para el diseño de las bases de un plan estratégico de recaudación.

### **Bases Teóricas**

Los objetivos planteados en la investigación serán abordados considerando las bases teóricas y los fundamentos existente en el marco legal Municipio, Tributos, Planificación y Planificación Estratégica.

### **Municipio**

La mayoría de los historiadores le asignan origen romano a los municipios, asegurando que éste empieza a consolidarse a fines de la edad media, cuando las ciudades adquieren su derecho a autogobernarse.

En América, el Ayuntamiento se inicia en el siglo XVI cuando se produjo la colonización de América. El Ayuntamiento americano nace con la ciudad al crearse los primeros núcleos de población. Los fundadores de las ciudades, debidamente autorizados por el poder real, nombraban los registradores, quienes asumían todo lo relativo al gobierno y a la administración local. (Brewer Carias, 1989).

Para 1936 Venezuela era un país centralizado y la justicia permanecía en poder de los estados. Fue la Constitución de 1946 la que dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales. En 1953 el proceso centralizador bajo otra dictadura militar, redujo aun más la

competencia de los estados, situación esta que cambió con la Constitución de 1961, donde el poder público se divide en tres poderes: Nacional, Estatal y Municipal, con sus propias atribuciones y competencias, pero con una extensa área de concurrentes materias comunes a los tres niveles que no están claramente definidas (urbanismo, transporte, cultura, salud, policía, turismo, institutos de créditos entre otros) (Brewer Carias , 1989)

Según Duque (1991), “El primero de enero de 1990 se promulga la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Competencias del Poder Público, la cual viene a llenar una apremiante necesidad de toma de decisiones en el nivel Estatal y Municipal, promoviendo la descentralización administrativa y facilitando la transferencia de servicios del Poder Nacional a los Estados.” (p.23)

Con la descentralización del Estado Venezolano se han sentado las bases para reafirmar aún más la democracia venezolana. La elección de alcaldes condujo a la creación e implantación de formas más eficientes de gestión, en lo económico, en lo social, en lo administrativo y en lo jurídico. Se trata de innovaciones motivadas por el imperativo de comprobar capacidades ante los ciudadanos quienes decidirán sobre si sus aptitudes les permite traspasar los límites del liderazgo local o si merecen perder protagonismo en el escenario de la contienda política.

Durante los últimos años se ha llevado a cabo un fortalecimiento del poder local. Desde el punto de vista institucional este proceso se ha ido legitimando a través de actuaciones del sector político y dirigente como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales y la descentralización política y territorial de funciones y actividades. La elección directa de gobernadores, alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales por medio de la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

## **Tributos**

Los tributos han sido definidos de diversas maneras, el tratadista Dino Jarach lo define como aquellos ingresos que obtiene el Estado mediante el ejercicio de su poder de imperio, es decir, mediante leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan.

Una definición similar, la presenta el Modelo del Código Tributario para América Latina (1968): “Prestaciones en dinero que el Estado, en el ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”. (p.185)

Avellaneda, citada por Ramos (1998), lo concibe como: “Prestaciones pecuniarias que el estado o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos sometidos a la misma.” (p. 93)

Para Ramos (1998), algunos autores como Criziotti, Giannini, Ingrosso, Hensel, Duverger, Trobatas, están de acuerdo en definir el tributo como una obligación impuesta unilateral y coercitivamente por el Estado, en virtud de su soberanía o su poder de imperio.

Los tributos constituyen pues una prestación en dinero que el Estado exige, en virtud de una Ley, para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines.

### **Clasificación de los Tributos**

Los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones.

### *Los Impuestos*

Los impuestos son los tributos exigidos por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la Ley como hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado.

El objeto de los impuestos es proporcionar al Estado los medios para hacer frente a los gastos.

Giuliani (1968), define los impuestos como: “La prestación en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud de su poder de imperio, a quienes se hallen en situaciones consideradas por ley como hecho imponible.” (p.291)

El Modelo del Código Tributario para América Latina (citado en Moya, 2001), señala que: “Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”. (p.169).

### *Tasas*

Las tasas constituyen uno de los ingresos ordinarios de fuente tributaria más importante para el Estado. Es el tributo cuya obligación está vinculada jurídicamente a determinadas actividades, relacionadas directamente con el contribuyente.

Para Villegas (1999), la tasa es un tributo cuyo hecho generador está integrado con la actividad del Estado, divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente.

El Modelo del Código Orgánico Tributario para América Latina (1964), en su artículo 16 establece: “Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación. No es tasa la

contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado”. (p. 15).

### *Contribuciones*

Esta constituida por la actividad que el Estado realiza con fines generales, que simultáneamente proporciona una ventaja particular al contribuyente; el destino es necesario y exclusivamente el financiamiento de esa actividad.

En ese sentido, Villegas (1999), expresa: “Las Contribuciones Especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado. (p. 104)

Este tributo tiene su origen en el incremento en el valor del patrimonio de los particulares, al beneficiarse por el aumento en el precio de los inmuebles cercanos a las obras públicas realizadas.

Las contribuciones especiales son consideradas entonces prestaciones económicas adeudadas por aquellas personas que reciben ventajas económicas como resultado directo de la ejecución de una obra pública como son: apertura de calles, pavimentación, construcción de aceras, puentes, canales, plazas, parques y jardines, acueductos u obras de alcantarillado, ornato, etc.

### **Planificación**

La planificación, por ser la primera fase del proceso administrativo, constituye una herramienta de vital importancia dentro de cualquier organización, al seleccionar los medios necesarios y precisos para lograr los objetivos propuestos, así como, hacer suposiciones respecto al futuro de la organización.

En ese sentido Robbins y De Cenzo (1996), señalan: “La función de planificación incluye definir las metas de una organización, establecer una



estrategia general para alcanzar esas metas y desarrollar una jerarquía general de los planes para integrar y coordinar las actividades”. (p. 6)

La planificación implica realizar todas aquellas actividades gerenciales que se relacionan con el hecho de prepararse para el futuro. Las tareas siguen una secuencia lógica de etapas que se retroalimentan entre si, incluyen hacer pronósticos, establecer objetivos, diseñar estrategias, entre otros.

Por su parte, Koontz y O'Donell (1998), señalan: “La planificación implica seleccionar misiones y objetivos, así como las acciones necesarias para cumplirlos, y requiere por lo tanto la toma de decisiones, es decir, de optar entre diferentes cursos de acción” (p. 35)

De este modo los planes constituyen un método racional para el cumplimiento de objetivos predeterminados, de allí que el principal propósito de la planificación sea facilitar el logro de los mismos, todos los demás propósitos son derivaciones de este propósito fundamental.

#### *Tipos de Planes.*

Koontz y O'Donell (1998), clasifican los planes en:

1. *Propósitos o misiones* (Para el autor estos términos suelen usarse indistintamente). Identifica la función o tarea básica de una organización, o de una parte de esta.
2. *Objetivos o metas*. Son los resultados a lograr y representan el fin hacia el cual se encaminan la organización, la integración de personal, la dirección y el control.
3. *Estrategias*. Significa la adopción de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de los objetivos y metas.

4. *Políticas*. Constituyen planteamientos generales que canalizan el pensamiento o la acción en la toma de decisiones; estableciendo los límites entre los cuales pueden ser tomadas estas decisiones.
5. *Procedimientos*. Son guías de acción, que detallan la forma exacta bajo la cual ciertas actividades deben cumplirse, su esencia es una secuencia cronológica de acciones requeridas.
6. *Reglas*. Expone una acción u omisión específica para el cumplimiento de los objetivos, no están sujetas a la discrecionalidad de cada persona. La esencia de la regla es reflejar una decisión administrativa en cuanto a la obligada realización u omisión de una acción.
7. *Programas*. Es un conjunto de objetivos, políticas, procedimientos, reglas, recursos por emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un determinado curso de acción, habitualmente respaldado por presupuestos.
8. *Presupuestos*. Es una formulación de resultados esperados expresados en términos numéricos.

En cuanto al alcance de la planificación Tobío (1996) señala:

Existe una gran variedad de enfoques referidos al *ámbito geográfico* (Nacional, Regional, Subregional y Estatal, Local o Municipal y Urbano), *al ámbito temporal* (corto, mediano y largo plazo), *a las dimensiones* (sectorial: las actividades se analizan sin una referencia explícita al espacio geográfico y, espacial: se centra en la atención del territorio como marco de referencia espacial para la localización de las actividades), *a los aspectos que incluye* (global o parcial dependiendo del número de variables o sectores que incluya el proceso planificador) *y a la obligatoriedad* (imperativa e indicativa, según las propuestas sean obligantes y compulsivas o no). (p.9).

Otra clasificación de planes es la presentada por Robbins y De Cenzo (1996),

*En cuanto a su extensión.*

*Los planes estratégicos*, diseñados para cumplir la misión de la organización, incluyen la formulación de objetivos. Tienden a cubrir un período extenso, generalmente de cinco o más años y *los planes*

*operacionales* que proporcionan detalles sobre cómo se desarrollarán los planes estratégicos, dan por establecidos la existencia de objetivos y tienden a cubrir períodos de tiempo cortos, mensuales, semanales, diarios, entre otros

*En cuanto a tiempo.*

Son considerados planes a corto plazo aquellos que son diseñados para ser ejecutados en un plazo de tiempo menor a un año. Cualquier estructura de tiempo mayor a los cinco años se clasifica como a largo plazo.

*Carácter específico.*

*Los planes específicos* tienen objetivos claramente definidos y no dan lugar a la interpretación, son inflexibles, requieren de claridad y sentido de previsibilidad, que por lo general no existe, en estos casos se prefieren *los planes direccionales*, identifican patrones generales, son flexibles, proporcionan un enfoque pero no bloquean la administración dentro de los cursos específicos de acción.

Para los efectos del presente trabajo, se aplicará la planificación estratégica por cuanto le permite a la organización obtener mejores estrategias al usar un enfoque más sistémico, lógico, flexible y racional para elegirlos. Además de poner en alerta a la organización ante las amenazas externas, fomentando la interacción de los gerentes y empleados de todos los niveles, logrando una mayor participación e incremento en la productividad de los empleados y por ende una menor oposición al cambio.

## **Planificación Estratégica**

Considerando la planificación estratégica como una herramienta fundamental para las organizaciones, Goodstein (1998), la define como:

El proceso por el cual los miembros guías de una organización prevén su futuro y desarrollan los procedimientos y operaciones necesarios para alcanzarlos. (p.5)

Para Serna (1997), la planificación estratégica es el proceso mediante el cual una organización define su misión, objetivos y estrategias. Supone la participación activa de los actores sociales y organizaciones, la obtención permanente de información sobre sus factores claves de éxito, su revisión, monitoría y ajustes periódicos para que se convierta en un estilo de gestión que haga de la organización un ente proactivo y anticipatorio.

Pero, ¿participan los entes gubernamentales en el proceso de planificación estratégica?

Según David, (1997) las organizaciones gubernamentales con frecuencia ofrecen servicios que se presta poco a medir resultados, sin embargo las organizaciones del gobierno utilizan cada vez mas conceptos de planificación estratégica para poder trabajar en forma eficiente y eficaz, aun cuando operan con menos autonomía estratégica que los de iniciativa privada. Los gerentes del gobierno suelen tener poca libertad para modificar la misión de la organización o rediseñar los objetivos, generalmente los legisladores y políticos tienen el control, directo o indirecto, de las decisiones y recursos importantes. Los asuntos se politizan, dando por resultados menos alternativas para elegir estrategias.

A primera vista pareciera como si la planificación estratégica no pudiera aplicarse a las organizaciones gubernamentales, pero es justo lo contrario. Cada vez es mayor el número de entes gubernamentales que participan en el proceso de planificación estratégica. Las organizaciones del gobierno están encontrando que sus empleados se motivan ante la oportunidad de participar en el proceso de administración estratégica. En el caso particular de Venezuela es un mandato legal el que la planificación en el sector público se realice bajo el enfoque estratégico.

Actualmente se tiene la experiencia de organizaciones gubernamentales que están usando el proceso de planificación estratégica con gran eficacia, como: instituciones educativas, organizaciones de salud, oficinas gubernamentales entre otras.

Para Zambrano (2001), La planificación estratégica pública puede constituirse en la herramienta más potente para producir los cambios más profundos en la manera de diseñar y hacer gobierno en América Latina.

### **Proceso de Planificación Estratégica**

Existen modelos de planificación estratégica similares entre si, propuestos por diversos autores como: Cope (1991); Stoner, Freeman y Gilber (1996); Robins y De Cenzo (1996); David (1997); Koontz y O'Donnell (1998); Goodstein (1998) entre otros, sin embargo difieren en cuanto a explicación, especificidad y complejidad al considerar cada uno de sus pasos y en las herramientas utilizadas para el análisis. Por su parte Tobío (1996) y Zambrano (2001), han diseñado modelos de planificación estratégica aplicables a la realidad municipal venezolana. En ellos destaca: los inconvenientes que enfrentan los gobiernos locales en cuanto a la recaudación de ingresos diferentes a los obtenidos vía situado constitucional; ambos concluyen con una propuesta orientada a mejorar la calidad de dos actividades fundamentales para cualquier organización como lo son la gerencia y la planificación.

Para efectos de esta investigación se aplicará la metodología de planificación estratégica a la Gerencia de Hacienda, siguiendo el modelo de administración estratégica propuesto por David (1997) y Robbins y De Cenzo (1996).

Este modelo (ver Figura 1) consta de tres etapas, a saber, formulación, implantación y evaluación de estrategias. El presente estudio abordará la etapa formulación de estrategias, por cuanto la implantación y evaluación corresponde a la Gerencia de Hacienda.

De acuerdo con los autores del modelo aplicado, la planificación estratégica consta de 7 pasos; paso 1 consiste en identificar la misión, los

objetivos y las estrategias actuales de la organización; paso 2 implica la realización de un análisis externo; paso 3 consiste en realizar un análisis interno; a través del paso 4 se identifican las oportunidades y amenazas externas de la organización; en el paso 5 se definen las fuerzas y debilidades; en el paso 6 se evalúan las oportunidades de la organización, a esto se le conoce como análisis integrado del proceso de administración (FODA). Es en esta etapa donde se define volver a evaluar o no, la misión y objetivos de la dependencia. Por último el paso 7 implica generar, evaluar y seleccionar estrategias; la organización necesita desarrollar y evaluar estrategias alternas y seleccionar las más factibles a seguir, lo que permitirá aprovechar mejor los recursos y las oportunidades disponibles en el ambiente.



Estos pasos serán desarrollados en el orden establecido por el modelo de planificación estratégica adoptado en la investigación.

*Identificar Misión, Objetivos y Estrategias.*

Con base en lo anterior, el primer paso a seguir por los gerentes a fin de implementar el proceso de planificación estratégica, consiste en identificar la misión, sus objetivos y estrategias

*Misión*

Toda organización tiene un propósito y una razón de ser singulares. Esta singularidad se ve reflejada en la declaración de misión.

Robbins y Cenzo (1996), señala que toda organización tiene una misión que define su propósito y contesta a la pregunta ¿En qué negocio estamos? La definición de una misión obliga a la administración a identificar el campo de acción de sus productos o servicios.

La misión debe ser claramente formulada, difundida y conocida por todos los miembros de la organización. Los comportamientos de la organización deben ser consecuentes con esta misión, así como la conducta de todos los miembros que la conforman.



Toda declaración de misión debe contener los siguientes elementos:

## Matriz 1

### Matriz de Evaluación de la Misión

Criterios de Evaluación
1. Clientes: ¿Quiénes son los clientes de la empresa?
2. Productos o servicios: ¿Cuáles son los principales productos o servicios de la empresa?
3. Tecnología: ¿Es la tecnología un interés primordial para la empresa?
4. Interés por la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad: ¿Trata la empresa de alcanzar objetivos económicos?
5. Filosofía: ¿Cuáles son las creencias, valores, aspiraciones y prioridades filosóficas fundamentales de la empresa?
6. Concepto de sí misma: ¿Cuál es la principal ventaja competitiva de la empresa?
7. Interés por la Imagen Pública: ¿Se preocupa la empresa por asuntos sociales, comunitarios y ambientales?
8. Interés por los Empleados: ¿Se considera que los empleados son un activo valioso de la empresa?
Fuente: David (1997).

Es muy importante que la declaración de misión incluya todos estos elementos esenciales, por ser esta la parte más visible y pública del proceso de planificación estratégica.

### Objetivos

Los objetivos presentan una herramienta fundamental para la planificación estratégica por cuanto estos derivan la base para la formulación de las estrategias.

En ese sentido David (1997), expresa:

Los objetivos podrían definirse como los resultados específicos que pretende alcanzar una organización por medio del cumplimiento de su

misión. Los objetivos son esenciales para alcanzar el éxito en las organizaciones porque establecen un curso, ayudan a la evaluación, producen sinergia, revelan prioridades, permiten la coordinación y sientan las bases para planificar, organizar, motivar y controlar con eficacia. (p.10).

Todas las organizaciones poseen múltiples objetivos, desde los que expresan las premisas de valores que han de regir a la compañía, pasando por objetivos organizacionales generales los cuales establecen la naturaleza deseada de la empresa y las direcciones en que habrá que dirigirse, hasta una serie de objetivos mas permanentes, que definen tareas mas específicas de cada unidad.

Los objetivos desarrollados adecuadamente, reflejan el propósito de la organización; es decir, fluyen naturalmente del mismo.

Por ello, los objetivos deben ser definibles, cuantificables, realistas, estimulantes, comprensibles, realizables, jerárquicos y congruentes entre las unidades de la organización; estos se llevan a la práctica a medida que se formulen estrategias factibles.

### *Estrategias*

La estrategia puede definirse como acciones desarrolladas para alcanzar objetivos organizacionales a largo plazo, para que una estrategia sea útil debe ser consistente con los objetivos, los cuales a su vez deben ser consistentes con la misión de la organización.

Según Hermida, Serra y Kastika (1992), estrategia significa la adopción de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de los objetivos.

Para Goodstein (1998), en organizaciones gubernamentales las acciones estratégicas incluyen la calidad del servicio; la diversificación que consiste en concatenar esfuerzos con organismos públicos o privados a fin de equilibrar

fortalezas y debilidades; o la reducción de la dependencia en la financiación gubernamental. Agrega que para la formulación de estas acciones estratégicas se deben identificar y evaluar las áreas funcionales internas de la empresa así como la relación con su entorno.

#### *Análisis Interno*

Permite a la administración reconocer que tan restringida está por los recursos y las habilidades que tienen disponibles, es decir sus fortalezas y debilidades.

Para la identificación de fortalezas y debilidades de la dependencia en estudio se analizará aspectos relacionados al área administrativa agrupándolos en planificación, organización, motivación, integración de personal y control.

*Planificación.* Referida a todas aquellas actividades gerenciales que se relacionan con el hecho de prepararse para el futuro. Las tareas específicas incluyen, propósito organizacional, definición de objetivos, diseño de estrategias, entre otras.

*Organización.* Comprende todas las actividades gerenciales que producen una estructura de tareas y relaciones de autoridad. Las áreas específicas incluyen estructura organizacional, especialización y descripción del puesto, especificación del trabajo, proceso de delegación, unidad de mando, entre otros.

*Motivación.* Incluye los esfuerzos dirigidos a dar forma al comportamiento humano. Los temas específicos abarcan el liderazgo, comunicación, grupos de trabajo, satisfacción con el trabajo, cambios organizacionales, moral de los empleados y gerentes.

*Integración de Personal.* Las actividades de integración de personal giran en torno a la administración de recursos humanos, como administración de sueldos y salarios, ingresos de nuevo personal, rotación de personal,

capacitación y adiestramiento, evaluación del rendimiento, sistema de recompensas y sanciones, entre otras.

*Control.* Se refiere a las actividades gerenciales que pretenden asegurar que los resultados reales sean consistentes con lo proyectado.

#### *Análisis del Entorno*

Se realizará a través de la búsqueda de información y la identificación de elementos claves que puedan influir en la gestión de la organización, con la finalidad de determinar las oportunidades y amenazas del entorno.

Una clara definición de misión y objetivos, combinada con el análisis interno de la organización y del entorno, constituyen las bases para el diseño de planes estratégicos exitosos.

### **Planificación en el Sector Público**

El proceso de planificación en Venezuela tiene su origen en el Decreto No. 492 de fecha 30 de diciembre de 1958, mediante el cual se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación, (CORDIPLAN) con sus funciones auxiliares para la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros.

El decreto N° 380, de fecha 15 de noviembre de 1.999, publicado en Gaceta oficial N° 36.829 convierte a CORDIPLAN en el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), elevado su rango de Oficina Nacional a Ministerio. Más tarde se decreta con fuerza de Ley Orgánica de Planificación (13 de noviembre de 2001), la cual viene a llenar un vacío legal en cuanto a normalización del sistema de planificación. Hasta la fecha, el MPD ha desarrollado el Plan de desarrollo económico y social 2.001-2.007.

La planificación estratégica, al ser aplicada al sector público, presenta diversas particularidades, las cuales a su vez, representan condiciones para su aplicación. Estas son de acuerdo con Zambrano (2001):

1. *Es un proceso que precede y preside la acción del gobierno.* Un proceso que se anticipa a la gestión, a través del cual se visualiza el futuro deseado, pero que al mismo tiempo reformula en la gestión (control y evaluación) para terminar constituyendo su programa de gobierno.

2. *Planifican diferentes actores: aliados y oponentes.* La realidad es explicada por actores sociales diversos, incluyendo la oposición, a diferencia de la planificación normativa, donde la planificación es realizada por los factores institucionales, obviando la participación, la cual se reduce a consultas esporádicas.

3. *Al efectuar el cálculo estratégico se aborda la dimensión política.* Como consecuencia de la anterior característica, se toman en consideración que en una determinada realidad existen muchos actores y por ende muchas situaciones, dependiendo de cómo este situado el actor y cuál es el propósito que oriente su acción.

4. *Considera otros recursos que también son escasos para el ejercicio del gobierno, además del económico.* Adicionalmente a los recursos económicos planteados por la planificación tradicional, se plantean como recursos: los de tipo político, cognitivo, organizativos, humanos, sin dejar de ser importante el económico.

5. *El elemento central del método es el problema.* La planificación tradicional utiliza el concepto de sector para efectuar el diagnóstico y las propuestas, sin embargo la realidad no puede ser sectorizada. La planificación estratégica propone el concepto de problema, el cual se define como la diferencia entre el ser y el deber ser.

6. *El concepto de momento.* La planificación tradicional utiliza el concepto de etapa, como un proceso lineal y secuencial. La planificación estratégica pública propone el concepto de momento, el cual se define como la instancia

por la que recorre un proceso que no tiene inicio ni fin definido. Se identifican cuatro momentos: explicativo, normativo, estratégico y táctico operacional que responden a las siguientes preguntas: ¿dónde estamos y a dónde vamos?, ¿qué hacer?, ¿cómo llegamos allá?, ¿cómo gerenciar la realización del plan?

Con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cambian los viejos paradigmas de planificación, estructurándose a partir de ese momento un nuevo sistema nacional de planificación participativa.

Es importante destacar que la participación social que el Estado busca en la planificación se ha plasmado en las nuevas figuras conocidas son el **consejo estatal de planificación y coordinación de políticas públicas (CEPCPP)**, el **consejo local de planificación pública (CLPP)** y el **consejo federal de gobierno**, los cuales configuran el sistema nacional de planificación participativa.

El objetivo central del sistema es dotar a los representantes de la comunidad del poder para decidir cuales son sus necesidades, cuales serán atendidas y en que orden, como serán atendidas y en cuanto tiempo y además se les faculta para hacerle seguimiento y control a la ejecución del plan. Es un modelo que se caracteriza por que la comunidad decide e incide directamente en la gestión pública. La comunidad analiza, evalúa y diagnóstica su propia realidad. Establece sus necesidades y prioridades. Elabora los proyectos pertinentes. Planifica y programa la ejecución de dicho proyectos. De ser posible los ejecuta. Y finalmente, realiza la contraloría social respectiva.

### **Bases Legales**

#### **Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (CRBV)**

La CRBV en su artículo 168 expresa lo siguiente:

“Los Municipios constituyen la unidad político primaria y autónoma dentro de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la Ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades,
2. La gestión de las materias de su competencia,
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos

Las actuaciones de municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley...”

De allí que los municipios tengan potestad tributaria municipal, siendo ésta la facultad de un ente para crear unilateralmente tributos y exigirlos a aquellas personas sometidas al ámbito de la ley.

La norma establece además en sus artículos 174 y 175 que el gobierno y la administración del municipio corresponderán al alcalde o alcaldesa, y la función legislativa corresponde al Concejo Municipal.

El artículo 178 de la norma citada consagra las atribuciones de los municipios entre las cuales se encuentran la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, la promoción de la participación y el mejoramiento en general de las condiciones de vida de la comunidad en las siguientes áreas: ordenación territorial y urbanística, vialidad urbana, espectáculos públicos, protección del ambiente, salubridad y atención primaria en salud, servicios públicos, servicios de policía municipal, entre otras.

De igual manera el artículo 179 de la carta magna señala los ingresos que tendrán los municipios:

1. Los procedentes de su patrimonio incluso el productos de sus ejidos y bienes,
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; *los impuestos*

*sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad; y la contribución especial sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.*

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución de mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los demás que determine la Ley.

A través del artículo 182 se crea una nueva figura denominada Consejo Local de Planificación Pública el cual estará presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los presidentes o presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de sociedad organizada, el cual tiene como objeto propiciar la participación social en los procesos de planificación del municipio.

La norma jurídica en su artículo 183 establece algunas prohibiciones a los municipios a saber:

1. La creación de aduanas ni impuestos de importación o exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.



2. Grabar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Municipios solo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesa y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Por otra parte, el artículo 299 establece que el Estado promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional mediante una planificación *estratégica* democrática, participativa y de consulta abierta.

### **Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)**

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 en su artículo 30 había regulado como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales, sin embargo con la reforma de 1989 se estableció una separación de poderes, con la creación de la figura del Alcalde como autoridad ejecutiva electa, situación que es ratificada en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal recientemente aprobada.

La LOPPM en su artículo 2 señala lo siguiente:

El Municipio Constituye la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. Sus actuaciones incorporarán la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

De acuerdo con la jerarquía de la normativa jurídica, y según lo establecido en el artículo 5 de la LOPPM, los municipios y demás entidades locales se regirán por la CRBV, la misma LOPPM, la legislación aplicable, las

Leyes Estadales y por lo establecido en las Ordenanzas y demás instrumentos jurídicos locales.

La LOPPM también asigna competencias al municipio tal como reza en su artículo 52: “Es Competencia de los Municipios, el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, de acuerdo con la CRBV y las Leyes.

De igual manera la LOPPM clasifica los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios. Artículo 140:

“Son ingresos ordinarios del Municipio:

1. Los procedentes de la administración de su patrimonio, incluido el producto de sus ejidos y bienes
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos obre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; las contribuciones especiales por mejoras sobre plusvalía de las propiedades generadas por cambio de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística y cualesquiera otros que le sean asignados asignados por Ley.
3. El impuesto territorial rural o sobre presios rurales y otro ramos tributarios nacionales o estadales, conforme a las leyes de creación de estos tributos.
4. Los derivados del Situado Municipal y otras transferencias o subvenciones nacionales o estadales.
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que le sean atribuidas.
6. Los dividendos o intereses por suscripción de capital.
7. Los provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial.
8. Los demás que determine la Ley.”

Artículo 142:

“Son ingresos públicos extraordinarios del municipio los siguientes:

1. El producto del precio de venta de los ejidos y demás bienes muebles e inmuebles municipales.
2. Los bienes que se donaren a su favor.
3. Las contribuciones especiales.
4. Los aportes especiales que le acuerden organismos nacionales o estatales.
5. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de conformidad con la ley.”

### **Ley Orgánica de Planificación (LOP)**

En Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.554 del 13 de noviembre del año 2001 fue publicado el Decreto de Ley Orgánica de Planificación, cuyo objetivo es llenar el vacío de la normativa para los procesos de Planificación en Venezuela. Dicho decreto hace obligatoria la elaboración de planes sectoriales y en cada entidad pública ejecutora, que si bien se supone en la practica actual existen, por falta de norma legal no eran obligatorios, lo que traía consigo consecuencias negativas sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas. A nivel Municipal la norma ordena el establecimiento de planes de desarrollo municipal, el cual deberá contener las directrices de gobierno de cada uno de los municipios, para el período de cuatro años de gestión.

De igual manera esta Ley en sus artículos 56 y 57 señalan que es el Alcalde de cada municipio quien debe dictar las instrucciones necesarias para la elaboración de los planes que, con carácter obligatorio, deben formular todos los órganos y entes de la Administración Pública Municipal y cada uno de estos planes, políticas, programas y proyectos de los órganos y entes municipales deberán articularse al Plan Municipal de Desarrollo elaborado por el Alcalde.

El objetivo primordial de la Ley Orgánica de Administración Pública, es normar que el funcionamiento de los órganos y entes de la administración pública estén sujetos a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se

establezcan en los sus respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión.

### **Sistematización de Variables**

La relación entre las interrogantes del estudio y la formulación de objetivos específicos, permitió establecer las variables principales mediante las cuales se medirá los aspectos relevantes de la investigación. Las mismas se sistematizaron como se explica en la Figura 2.



